

Unterrichtung

Hannover, den 27.05.2020

Niedersächsischer Landesrechnungshof

Ergebnis der Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 2018

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

gemäß § 97 LHO legen wir den Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2020 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung - Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2018 (Teil 1) vor.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Sandra von Klaeden

Jahresbericht
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
2020
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

– Bemerkungen und Denkschrift
zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2018 –

Teil 1

Inhaltsübersicht

I	Vorwort	1
II	Allgemeines	2
III	Bemerkungen und Denkschrift	3
1	Haushaltsrechnung 2018	3
1.1	Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018.....	3
1.2	Bildung des Einnahmerestes 2018	5
1.3	Bildung des Ausgaberesstes 2018	5
1.4	Ausschöpfung der Kreditermächtigungen	7
1.5	Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Vorgriffe.....	9
1.6	Belege	10
1.7	Globale Minderausgaben.....	10
1.8	Grundsatz der Einzelveranschlagung	12
1.9	Sondervermögen und Rücklagen.....	13
2	Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen	17
2.1	Vermögensnachweisung.....	17
2.2	Fundierte Schulden lt. Haushaltsrechnung.....	17
2.3	Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrats	19
2.4	Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen	22
2.5	Verpflichtungsermächtigungen.....	23
3	Schuldenbremse	25
3.1	Umsetzung der Schuldenbremse in Niedersachsen.....	25
3.2	Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat	27
3.3	Ermittlung der Konjunkturkomponente für den Haushaltsplan 2020	28
3.4	Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation in Anbetracht der Covid-19-Pandemie	29
3.4.1	Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie.....	30
3.4.2	Verwendung des Haushaltsüberschusses 2019	31

4	Kapitalmaßnahmen zugunsten der NORD/LB.....	35
5	Ausblick	42
5.1	Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Landeshaushalt	42
5.2	Chancen und Risiken für den Landeshaushalt.....	45
5.2.1	Chancen einer umfassenden Aufgabenkritik nutzen	45
5.2.2	Risiken durch Personalausgaben – neue Chancen aus der Krise nutzen	48
5.2.3	Digitalisierung – Prüfung der Neuausrichtung des bestehenden Sondervermögens	50
5.2.4	Herausforderungen und Risiken im Bereich der Landesbeteiligungen	50
5.2.5	Gesamtkonzept zur künftigen Struktur der Hochschulmedizin	51
5.2.6	Chancen für Optimierungen im Förderbereich nutzen.....	52
5.2.7	Risiken der Finanzierung von Maßnahmen der Kindertagesbetreuung	54
5.2.8	Lehrkräfte von administrativen Aufgaben entbinden	56

I Vorwort

Das Land erlebt derzeit eine besondere Ausnahmesituation: Die Covid-19-Pandemie bringt für Staat und Gesellschaft enorme Belastungen und Einschränkungen mit sich. Die sehr dynamische Lage erfordert von allen staatlichen Organen ein verantwortungsbewusstes und schnelles Handeln zum Schutz der Bevölkerung und zur Unterstützung von Wirtschaft und Gesellschaft.

Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) ist sich der hohen Belastungen bewusst, denen die staatlichen Organe derzeit ausgesetzt sind. Der LRH ist daher bestrebt, die Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie zu unterstützen. Für verschiedene besonders belastete Bereiche leistet der LRH der Landesregierung auch personelle Unterstützung.

Zugleich hat der LRH vor diesem Hintergrund entschieden, seinen Jahresbericht 2020 zur Prüfung der Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2018 in zwei Teilen vorzulegen.

Der hiermit vorgelegte erste Teil des Jahresberichts enthält die Bemerkungen zur Haushaltsrechnung und zum Nachweis über das Vermögen und die Schulden sowie die damit in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Prüfungsfeststellungen, damit das Verfahren nach § 114 Landeshaushaltsordnung (LHO) zur Entlastung der Landesregierung beginnen kann. Der LRH verzichtet zunächst weitgehend auf die Darstellung einzelner Prüfungsergebnisse. Diese werden im Herbst dieses Jahres in einem zweiten Teil des Jahresberichts dem Landtag und der Öffentlichkeit vorgestellt. Beide Teile des Jahresberichts werden lediglich in elektronischer Form vorgelegt.

Hierdurch wird aus Sicht des LRH die notwendige ausreichende Beteiligung der Ressorts sichergestellt und eine entsprechende ausführliche Beratung der einzelnen Beiträge im Ausschuss für Haushalt und Finanzen und im Unterausschuss Prüfung der Haushaltsrechnungen gewährleistet.

II Allgemeines

Der LRH ist ein unabhängiges Organ der Finanzkontrolle. Er ist nur dem Gesetz unterworfen und von Weisungen unabhängig. Die Mitglieder des LRH besitzen richterliche Unabhängigkeit. Der LRH prüft und überwacht die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Darüber hinaus erstrecken sich die Prüfungen auch auf die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie die privatrechtlichen Unternehmen, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

Der LRH verbindet seine Prüfungsfeststellungen mit Forderungen und Empfehlungen. Er verfolgt das Ziel, die geprüften Stellen im Dialog und durch Argumente zu überzeugen. Vollzugskompetenzen stehen ihm nicht zu. Auch politische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen nicht der Beurteilung des LRH.

Auf Grundlage der Prüfung der Haushaltsrechnung durch den LRH entscheidet der Landtag über die Entlastung der Landesregierung. Soweit die Ausführung des Haushalts der Präsidentin des Landtages, dem Präsidenten des Staatsgerichtshofs oder der Landesbeauftragten für den Datenschutz obliegt, entscheidet der Landtag auch über deren Entlastung.

Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Jahresbericht gehörten dem Senat des LRH an:

Präsidentin	Dr. Sandra von Klaeden
Vizepräsident	Thomas Senftleben
Ministerialdirigent	Hermann Palm
Ministerialdirigent	Hans-Christian Vollmer
Ministerialdirigent	Michael Markmann
Ministerialdirigent	Dr. Eckart Lantz

III Bemerkungen und Denkschrift

1 Haushaltsrechnung 2018

Die Haushaltsrechnung 2018 schließt ausgeglichen ab. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

Das Finanzministerium erstellte die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018 auf der Grundlage des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2017 und 2018.¹ Die Haushaltsrechnung legte es dem Landtag gemäß Artikel 69 der Niedersächsischen Verfassung (NV) und § 114 Abs. 1 Satz 1 LHO mit Schreiben vom 12.12.2019 (Drs. 18/5400 neu) vor und übersandte sie gemäß Artikel 70 Abs. 1 NV dem LRH zur Prüfung.

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018 erfasst in Abschnitt I Einnahmen und Ausgaben und in Abschnitt II Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen. Sie enthält alle Angaben, die nach dem Gesetz für die Entlastung der Landesregierung erforderlich sind.

1.1 Abschluss der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018

Das Finanzministerium weist im Jahresabschluss für das Rechnungsjahr 2018 ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis (Unterschied zwischen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben, § 82 LHO) aus. Nach Hinzurechnung bzw. Abzug betragsgleicher Einnahme- und Ausgabereste 2018 und 2017 ergibt sich folgendes ausgeglichenes rechnungsmäßiges Jahresergebnis für den Soll-Abschluss (§ 83 LHO in Verbindung mit § 25 LHO):

¹ Haushaltsgesetz 2017/2018 vom 20.12.2016 (Nds. GVBl. S. 289) und Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2017/2018 (Nachtragshaushaltsgesetz 2018) vom 28.02.2018 (Nds. GVBl. S. 17).

		Einnahmen €	Ausgaben €
a)	Nach dem Landeshaushaltsgesetz 2018 beträgt das Haushaltssoll	31.730.077.000,00	31.730.077.000,00
b)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2017 übernommenen Haushaltsreste	1.339.721.635,14	1.339.721.635,14
c)	Summe der Soll-Beträge (a) und der aus dem Haushaltsjahr 2017 übernommenen Haushaltsreste (b)	33.069.798.635,14	33.069.798.635,14
d)	Nach der Haushaltsrechnung 2018 betragen		
	aa) die Ist-Einnahmen	32.868.120.702,08	
	bb) die Ist-Ausgaben		32.868.120.702,08
	(§ 82 Nr. 1 a und b LHO)		
e)	Zu den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2018 verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 2019 übertragen wurden	1.398.413.464,08	1.398.413.464,08
f)	Summe der Ist-Beträge (d) und der am Schluss des Haushaltsjahres 2018 verbliebenen Haushaltsreste (e)	34.266.534.166,16	34.266.534.166,16
g)	Gegenüber der Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2017 übernommenen Haushaltsreste (c) beträgt die		
	aa) Mehreinnahme	1.196.735.531,02	
	bb) Mehrausgabe		1.196.735.531,02
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2018 (§ 83 Nr. 2 d LHO)	0,00	

Tabelle 1: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis des Soll-Abschlusses

Aufgrund der positiven Entwicklung der Haushaltslage konnte ausweislich der Haushaltsrechnung 2018 auf die eingeplante Entnahme von 250 Mio. € aus der Allgemeinen Rücklage verzichtet werden.² Darüber hinaus wurden aus dem Abschluss weitere 1.837,4 Mio. € der Allgemeinen Rücklage zugeführt.³

In Höhe von 685,6 Mio. € wurde auf die Ausschöpfung der Tilgungskreditemächtigung verzichtet. Es liegt somit eine Tilgung von Altschul-

² Haushaltsrechnung 2018, Kapitel 13 02, Titel 359 11.

³ Haushaltsrechnung 2018, Kapitel 13 02, Titel 919 12.

den in dieser Höhe vor. Die Höhe der gemäß § 3 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2017/2018 fortzuschreibenden Kreditermächtigung beträgt unverändert 106,3 Mio. €. Diese wurde in das Jahr 2019 übertragen.⁴

1.2 Bildung des Einnahmerestes 2018

Der vom Finanzministerium gebildete Einnahmerest 2018 von 1.398,4 Mio. € besteht aus den Positionen

- Einnahmerest aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen und 1.368,5 Mio. €
- sonstige Einnahmereste 29,9 Mio. €

Der LRH hat die Bildung des Einnahmerestes aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen geprüft. Da Kreditermächtigungen in entsprechender Höhe nach § 18 Abs. 2 LHO a. F.⁵ verfügbar waren, ist die Bildung dieses Einnahmerestes nicht zu beanstanden.

1.3 Bildung des Ausgaberesstes 2018

Der Landeshaushalt hat im Jahr 2018 im Soll ein Volumen von 31,73 Mrd. € erreicht. Einschließlich der vorhandenen Ausgabereste konnte das Land im Jahr 2018 über 33,07 Mrd. € verfügen. Die Ausgabereste von 1.398,41 Mio. € resultieren aus in Vorjahren bewilligten, aber noch nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen. Über diesen Teil des Verfügungsvolumens entscheidet der Gesetzgeber im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens regelmäßig nicht neu.

Nach dem Grundsatz der Jährlichkeit dürfen Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan grundsätzlich nur bis zum Ende eines Haushaltsjahres geleistet werden. Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die

⁴ Haushaltsrechnung 2018, Kapitel 13 25, Titelgruppe 61/62, Nr. 4.2.2 des Abschlussberichts.

⁵ § 18 Abs. 2 LHO in der Fassung der Änderung durch Gesetz vom 16.12.2013 (Nds. GVBl. S. 310).

obersten Landesbehörden Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Abs. 2 LHO).

Der vom Finanzministerium gebildete Ausgabereist 2018 von 1.398,41 Mio. € (Vorjahr: 1.339,72 Mio. €) teilt sich wie folgt auf die Einzelpläne auf:

Einzelplan	Übertragene Ausgabereste zu Beginn des Haushaltsjahres		Veränderung der Ausgabereste im Haushaltsjahr 2018 um Mio. €
	2018 ⁶ in Mio. €	2019 ⁷ in Mio. €	
01	1,16	0,13	-1,02
02	1,36	0,92	-0,44
03	50,82	44,73	-6,09
04	70,65	73,33	2,68
05	115,40	74,23	-41,17
06	299,04	368,86	69,83
07	277,81	333,61	55,80
08	94,22	90,29	-3,93
09	17,49	22,73	5,23
11	10,58	16,39	5,81
12	0,00	0,00	0,00
13	114,01	70,98	-43,03
14	0,00	0,00	0,00
15	127,32	126,36	-0,96
16	3,12	4,93	1,81
17	0,69	0,81	0,12
20	156,06	170,10	14,04
Summe	1.339,72	1.398,41	58,69

Tabelle 2: Ausgabereste nach Einzelplänen 2018⁸

⁶ Aus dem Haushaltsjahr 2017 nach 2018 übertragen.

⁷ Aus dem Haushaltsjahr 2018 nach 2019 übertragen.

⁸ Haushaltsrechnung 2018, Nr. 4.2.3 des Abschlussberichts.

Die Übertragung des Ausgaberesstes erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,5 %.

Die Ausgaberesste haben sich seit dem Jahr 2010 wie folgt entwickelt:

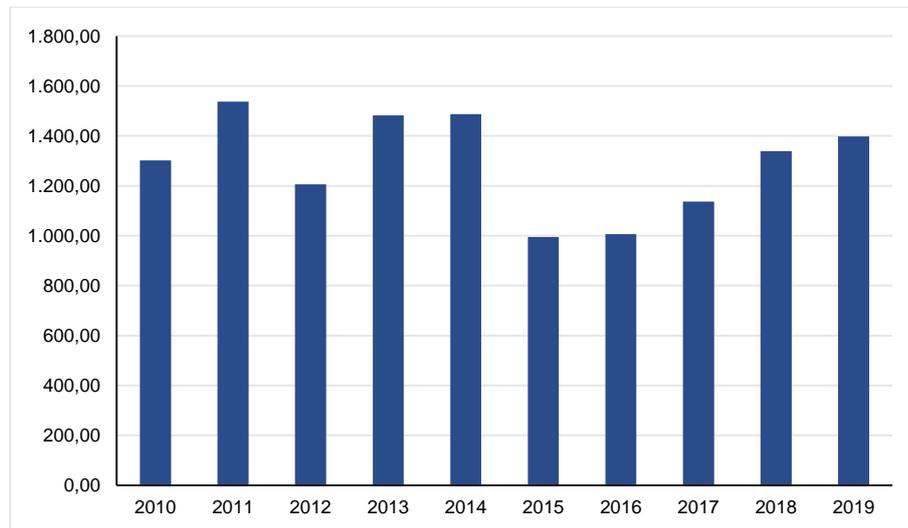


Abbildung 1: Entwicklung der Ausgaberesste seit dem Jahr 2010 (in Mio. €)

Der Rückgang des Ausgaberesstes 2015 war die Folge der Gründung des Sondervermögens zur Bewirtschaftung von zweckgebundenen Einnahmen.⁹ Seit dem Jahr 2015 sind die Ausgaberesste kontinuierlich gestiegen. Die Steigerung kann ein Indiz dafür sein, dass dem Grundsatz der bedarfsgerechten Veranschlagung nicht ausreichend Rechnung getragen wird.

1.4 Ausschöpfung der Kreditermächtigungen

Im Haushaltsjahr 2018 wurde keine Netto-Kreditaufnahme zur Deckung von Ausgaben veranschlagt (§ 3 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2017/2018).

⁹ Gesetz über das „Sondervermögen zur Bewirtschaftung von zweckgebundenen Einnahmen“ vom 14.07.2015 (Nds. GVBl. S. 136).

Es bestanden Kreditermächtigungen aus dem Einnahmerest 2017 und einer nicht ausgeschöpften Tilgungskreditermächtigung gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 LHO a. F.¹⁰ aus dem Jahr 2018.

Die Ausschöpfung der veranschlagten Mittel stellt sich wie folgt dar:

a)	Kreditermächtigung 2018	€
	Einnahmerest aus dem Vorjahr 2017	1.308.917.234,41
	Ermächtigung aus Tilgungen gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 LHO (Negativbetrag zum 31.12.2018 lt. Haushaltsvollzugssystem)	3.205.869.017,09
	Summe	4.514.786.251,50
	<i>gemäß § 3 Abs. 2 HG 2017/2018 aus Vorjahr</i>	<i>106.299.177,80</i>
b)	Inanspruchnahme der Ermächtigungen	
	Bedarf und Inanspruchnahme für den Ist-Ausgleich	623.360.789,40
	Zuführung zur Allgemeinen Rücklage	1.837.398.486,64
	Bedarf und Inanspruchnahme für den Soll-Ausgleich (Einnahmerest 2018)	1.368.470.530,45
	Summe	3.829.229.806,49
c)	Differenz b) - a)	-685.556.445,01
	<i>gemäß § 3 Abs. 2 HG 2017/2018 wird unverändert übertragen</i>	<i>106.299.177,80</i>

Tabelle 3: Ausschöpfung der Kreditermächtigung¹¹

Das Land setzt in erheblichem Umfang vorhandene liquide Mittel zur Vorfinanzierung von Haushaltsausgaben ein, sodass sich die tatsächliche Inanspruchnahme der bewilligten Kreditermächtigungen über das Ende des Haushaltsjahres hinaus verschiebt. Der bedeutendste Teil der Kreditaufnahme wird im Frühjahr des Folgejahres nachgeholt und auf der Grundlage eines Haushaltsvermerks im Rahmen des Haushaltsabschlusses in das vorangegangene Haushaltsjahr zurückgebucht und damit diesem Haushaltsjahr zugeordnet.

Weitere aufgeschobene Kreditermächtigungen dienen dem Haushaltsausgleich durch die Gegenfinanzierung von Ausgaberesten im Rahmen des in Niedersachsen praktizierten Soll-Abschlusses.

¹⁰ Siehe Fn. 5.

¹¹ Haushaltsrechnung 2018, Nr. 4.2.2 des Abschlussberichts.

Darüber hinaus bestand eine mit Rücksicht auf die Gegenfinanzierung innerer Kassenkredite gesetzlich fortgeschriebene Kreditermächtigung (§ 3 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2017/2018). Diese wurde nicht in Anspruch genommen, sondern in Höhe von 106.299.177,80 € weiter übertragen.

Von der aus dem Vorjahr als Einnahmerest übertragenen Kreditermächtigung von rd. 1.308,9 Mio. € wurden rd. 623 Mio. € für den Ist-Ausgleich verwendet. Eine weitere Übertragung der verbleibenden Kreditermächtigung aus dem Jahr 2017 von rd. 686 Mio. € in das Jahr 2019 war nicht möglich.¹² Die Nichtausschöpfung der Ermächtigung führt zu einer Reduzierung des Schuldenstands in dieser Höhe (vgl. Abschnitt II, Nrn. 2.2 und 2.3).

1.5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich der Vorgriffe

Über- und außerplanmäßige Ausgaben sowie Vorgriffe bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums. Sie dürfen nur im Fall eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden (§ 37 Abs. 1 LHO). Sie bedürfen der nachträglichen Billigung des Landtages (§ 37 Abs. 4 LHO). Den Antrag auf nachträgliche Billigung stellte das Finanzministerium mit Schreiben vom 12.12.2019 (Drs. 18/5400 neu).

An über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe weist die Anlage I zur Haushaltsrechnung insgesamt 1.994.095.988,72 € (Vorjahr: 854.748.403,64 €) aus.

¹² § 18 Abs. 2 Satz 3, 1. Halbsatz LHO a. F. (siehe Fn. 5) bestimmt, dass Kreditermächtigungen nur bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres gelten.

	2017 €	2018 €	Veränderung €
Überplanmäßige Ausgaben	312.963.633,34	93.843.734,60	-219.119.898,74
Außerplanmäßige Ausgaben	540.372.173,31	1.877.987.305,93	1.337.615.132,62
Vorgriffe	1.412.596,99	22.264.948,19	20.852.351,20
Summe	854.748.403,64	1.994.095.988,72	1.139.347.585,08

Tabelle 4: Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Haushaltsvorgriffen

Die Steigerung der außerplanmäßigen Ausgaben ist insbesondere auf eine Zuführung von 1.837.398.486,64 €¹³ (Vorjahr: 526.442.581,31 €) an die Allgemeine Rücklage (Kapitel 13 02, Titel 919 12) zurückzuführen.

Für acht Fälle mit Ausgaben von 29.457,27 € (Vorjahr: 12.270.761,21 €) unterblieb die nach § 37 Abs. 1 LHO erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums.

1.6 Belege

Der LRH stellte bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Jahres 2018 keine Zahlungen fest, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

1.7 Globale Minderausgaben

Globale Minderausgaben sind im Haushaltsplan negativ veranschlagte Ausgaben, die im Haushaltsvollzug auszugleichen sind. Es handelt sich dabei um eine pauschale Einsparverpflichtung, die in den Einzelplänen ausgebracht wird. Globale Minderausgaben stellen eine Ausnahme vom Grundsatz der Einzelveranschlagung gemäß § 17 Abs. 1 LHO dar.

¹³ Siehe Abschnitt III, Nr. 1.1.

Im Haushaltsplan 2018 waren folgende Globale Minderausgaben veranschlagt:

• Einzelplan 05 (Sozialministerium)	8.503.000 €
• Einzelplan 06 (Wissenschaftsministerium)	5.763.000 €
• Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung)	50.472.000 €
• Einzelplan 15 (Umweltministerium)	1.800.000 €
Gesamt	66.538.000 €

Die Minderausgaben wurden wie folgt erwirtschaftet:

Einzelplan	erwirtschaftet bei Kapitel (Titel)	in Höhe von €	Zweckbestimmung des Kapitels (Titels)
05	05 30 – 633 11	8.503.000	Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Sozialhilfe – Zuweisungen an Gemeinden im Quotalen System
Summe		8.503.000	
06	06 02 – 636 01	189.000	Allgemeine Bewilligungen Unfallversicherung für Studie- rende
	06 05	1.507.000	Ausbildungsförderung, sonstige Förderung von Studierenden
	06 08	4.067.000	Förderung der Wissenschaft all- gemein
Summe		5.763.000	
13	13 25 – 575 61	32.666.000	Schuldenverwaltung Zinsen für Darlehen des sonsti- gen inländischen Kreditmarkts
	13 25 – 871 11	17.806.000	Schuldenverwaltung Für die Inanspruchnahme und für Aufwendungen zur Vermei- dung von Verlusten aus Bürg- schafts-, Gewährleistungs- und anderen Verträgen
Summe		50.472.000	
15	15 10 – 633 62	1.800.000	Wohnungs- und Siedlungswe- sen Wohngeld (Erstattung an Ge- meinden (GV) für Miet- und Las- tenzuschüsse nach dem Wohn- geldgesetz
Summe		1.800.000	

Tabelle 5: *Erwirtschaftung der Globalen Minderausgaben*

Zur Förderung der Transparenz – insbesondere im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht – ist es aus Sicht des LRH geboten, anstelle der veranschlagten Globalen Minderausgaben Ansatzreduzierungen bei den einzelnen Haushaltsstellen vorzunehmen.

1.8 Grundsatz der Einzelveranschlagung

Dem Haushaltsgrundsatz der Einzelveranschlagung folgend bestimmt § 17 Abs. 4 LHO, dass für denselben Zweck weder Ausgaben noch Verpflichtungsermächtigungen bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden sollen. Diese in Abschnitt II der LHO (Aufstellung des Haushaltsplans) verortete Regelung wird ergänzt durch § 35 Abs. 2 LHO (Abschnitt III: Ausführung des Haushaltsplans). Hiernach dürfen für denselben Zweck Ausgaben aus verschiedenen Titeln nur geleistet werden, soweit der Haushaltsplan dies zulässt. Gleiches gilt für Verpflichtungsermächtigungen.

Mit den Folgen der Inanspruchnahme eines solchen Haushaltsvermerks nach § 35 Abs. 2 LHO befasste sich der LRH u. a. in seinem Jahresbericht 2019. In seinem Beitrag „Mehrfachförderungen wohlfahrtspflegerischer Aufgaben“ legte der LRH dar, dass solche Haushaltsvermerke bezogen auf wohlfahrtspflegerische Aufgaben das Risiko von Mehrfachförderungen zur Folge hatten.¹⁴ Der wirtschaftliche und sparsame Mitteleinsatz war nicht sichergestellt.

Im Haushaltsplanentwurf 2020 war beispielsweise an 40 Titeln und an 157 Titelgruppen mit 751 Titeln (zusammen: 791 Titel) folgender Haushaltsvermerk ausgebracht:

„Gemäß § 35 Abs. 2 LHO dürfen Ausgaben im Rahmen des Verwendungszwecks auch geleistet werden, wenn an anderer Stelle des Landshaushalts Mittel für denselben Zweck veranschlagt sind.“

¹⁴ Jahresbericht 2019, S. 94 „Mehrfachförderungen wohlfahrtspflegerischer Aufgaben“.

Insgesamt umfasst der Haushaltsplanentwurf 2020 rd. 6.800 Titel (ohne Sondervermögen und Rücklagen); damit war bei rd. 11 % aller Titel der o. a. Haushaltsvermerk ausgebracht. In diesen Fällen war im Haushaltsplan in der Regel nicht vermerkt, welche weiteren Titel Ansätze mit derselben Zweckbindung enthielten.

Das Prinzip der Einzelveranschlagung („nach Zwecken getrennt“) ist in Artikel 65 Abs. 1 Satz 1 NV¹⁵ festgelegt. Es ist nicht nur ein bloßes Ordnungskriterium bei der Aufstellung des Haushaltsplans, sondern ihm kommt eine das parlamentarische Budgetrecht sichernde Funktion zu. Die Ermächtigungen des Haushaltsplans müssen so genau gefasst sein, dass sie das Finanzgebaren der Exekutive durchsichtig machen, nicht verschleiern und wirksam zu steuern vermögen.¹⁶

Um das Budgetrecht des Parlaments zu sichern, hält der LRH es für erforderlich,

- die ausgebrachten Haushaltsvermerke einer Überprüfung mit dem Ziel der Reduzierung zu unterziehen und
- sofern die Ausbringung notwendig ist, in den Erläuterungen jeweils einen Hinweis aufzunehmen, ob und ggf. an welcher Stelle und in welcher Höhe Mittel für denselben Zweck veranschlagt sind.

1.9 Sondervermögen und Rücklagen

Sondervermögen sind rechtlich unselbstständige Teile des Landesvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt sind. Eine weitere besondere Form des Landesvermögens sind Rücklagen. Sondervermögen und Rücklagen werden getrennt vom übrigen Landesvermögen, d. h. außerhalb des Kernhaushalts, geführt.

¹⁵ Artikel 65 Abs. 1 Satz 1 NV lautet: Für jedes Haushaltsjahr sind alle Einnahmen des Landes nach dem Entstehungsgrund und alle Ausgaben des Landes nach Zwecken getrennt im Haushaltsplan zu veranschlagen.

¹⁶ Hagebölling, Niedersächsische Verfassung, Kommentar, Artikel 65 NV, S. 227.

Durch diese Extrahaushalte können die Haushaltsgrundsätze wie Einheit, Vollständigkeit, Klarheit, Fälligkeit und Jährlichkeit beeinträchtigt werden. Grundsätzlich sind benötigte Mittel als Ausgabe- oder Verpflichtungsermächtigungen im Kernhaushalt zu veranschlagen. Für die Errichtung von Sondervermögen bedarf es somit eines besonderen Grundes. Nach der „Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie Bestände an Sondervermögen und Rücklagen“¹⁷ wiesen die Sondervermögen und Rücklagen zum jeweiligen Jahresende folgende Bestände auf:

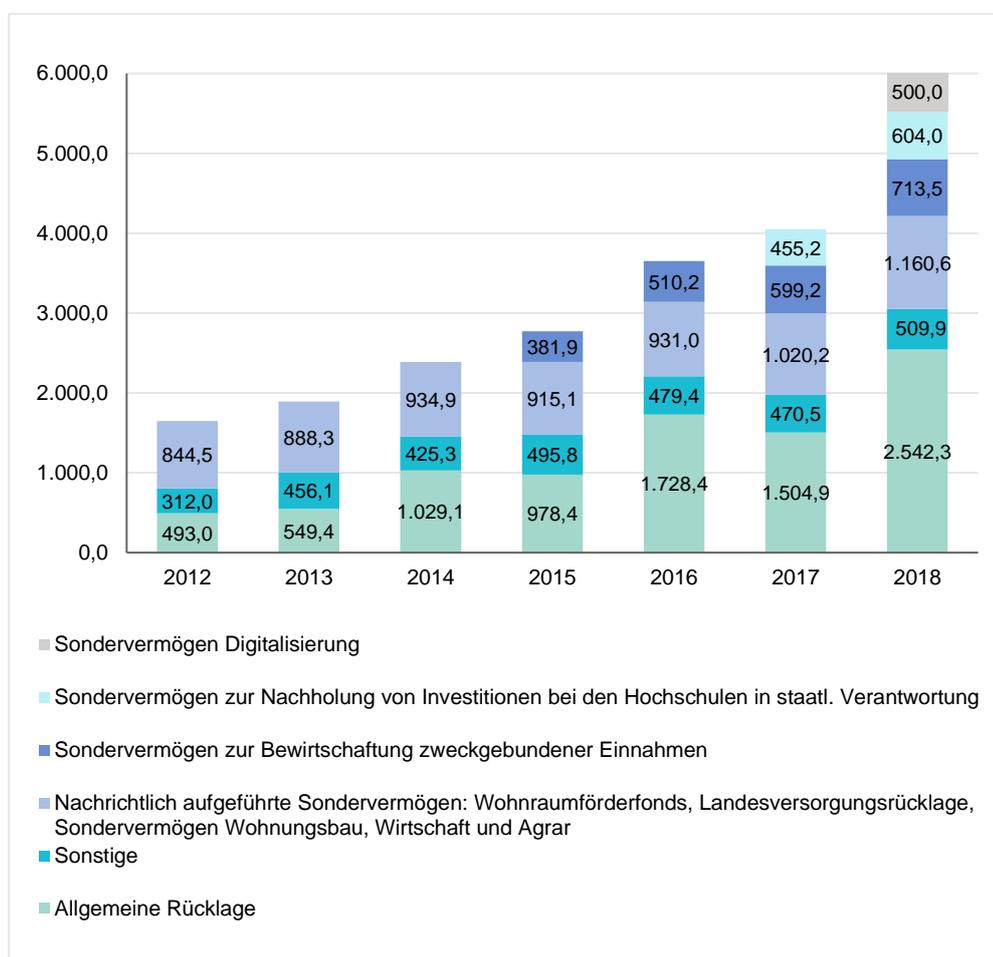


Abbildung 2: Entwicklung der Sondervermögen und Rücklagen (in Mio. €)¹⁸

¹⁷ Abschnitt III, S. 7 der Haushaltsrechnung 2018.

¹⁸ Der Gesamtbetrag des Sondervermögens zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung liegt zum 31.12.2018 um 445 Mio. € (31.12.2017 = 294,0 Mio. €) über dem ausgewiesenen Betrag. Die Mittel wurden der Hannoverschen Beteiligungsgesellschaft Niedersachsen mbH gemäß § 6 Abs. 3 des Gesetzes über das „Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung“ vorübergehend als Darlehen zur Verfügung gestellt.

Der Bestand der Sondervermögen und Rücklagen stieg in den Jahren 2012 bis 2018 von 1.649,5 Mio. € auf 6.030,3 Mio. € und damit auf mehr als das Dreifache. Allein im Jahr 2018 erhöhte sich der Bestand der Sondervermögen und Rücklagen gegenüber dem Vorjahr um rd. 1.980,3 Mio. €. Dieses ist auf Zuführungen zum einen zur Allgemeinen Rücklage und zum anderen zu den neu gebildeten Sondervermögen zurückzuführen.

Der Bestand der Allgemeinen Rücklage entwickelte sich wie folgt:

	2014	2015	2016	2017	2018
Stand 01.01.	549,4	1.029,1	978,4	1.728,4	1.504,9
Zuführung	479,7	429,0	750,0	526,5	1.837,4
Entnahme	0,0	479,7	0,0	750,0	800,0
Stand 31.12.	1.029,1	978,4	1.728,4	1.504,9	2.542,3

Tabelle 6: Entwicklung der Allgemeinen Rücklage (in Mio. €)

Aus dem Jahresabschluss 2018 führte das Land der Allgemeinen Rücklage einen Betrag von rd. 1.837,4 Mio. € zu.

Die Zuführung erfolgte mit dem Ziel, einen Teilbetrag von insgesamt 1.450 Mio. € in Sondervermögen umzubuchen und einen weiteren Betrag in Höhe von 388 Mio. € für eine spätere Verwendung für bestimmte Zwecke in der Allgemeinen Rücklage vorzuhalten. Einzelheiten dazu sind im Gesetz zur Stärkung von Zukunftsinvestitionen und Zukunftsvorsorge¹⁹ sowie in der Gesetzesbegründung²⁰ enthalten.

Bei der Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage im Jahr 2018 in Höhe von 800 Mio. € handelte es sich um Umbuchungen in Sondervermögen.

¹⁹ Gesetz vom 19.06.2019 (Nds. GVBl. S. 110).

²⁰ Abschnitt A Nr. I der Begründung zu dem Gesetzentwurf vom 11.04.2019, Drs. 18/3476.

Nach Abzug der Rücklagenzuführung aus dem Jahresabschluss 2018 für die vorgesehenen Zwecke betrug der übrige Bestand der Allgemeinen Rücklage zum 31.12.2018 rd. 700 Mio. €.

Aus dem Jahresabschluss 2019 wurden der Allgemeinen Rücklage weitere 1.431 Mio. € zugeführt. Die Landesregierung beschloss, diese Mittel für eine geplante Zuführung an das Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung, für die Aufstockung des Sondervermögens Wirtschaftsförderfonds, für die Bildung eines Sondervermögens zur Bewältigung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie sowie für die nachhaltige Entwicklung des Landes im Bereich Klima und Umwelt zu verwenden.²¹

²¹ Vgl. Gesetz vom 12.05.2020 (Nds. GVBl. S. 108); vgl. Drs. 18/6350.

2 Vermögen und Schulden sowie eingegangene Verpflichtungen

Die Nachweise über das Vermögen und die Schulden sowie die eingegangenen Verpflichtungen waren nicht zu beanstanden.

2.1 Vermögensnachweisung

Die „Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens“²² schließt mit einem Bestand von 1.883.932.514,67 € ab.

Nach Artikel 69 Satz 2 NV ist über das Vermögen und die Schulden Rechnung zu legen oder ein anderer Nachweis zu führen. Den Inhalt regelt das Finanzministerium nach § 86 LHO im Einvernehmen mit dem LRH. Der Nachweis über die Forderungen des Landes – einschließlich der Sondervermögen – aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften (Titel 141 71 und die Obergruppen 17, 18 und 85 bis 87) wird nach Verwaltungsvorschrift Nr. 5 zu § 73 LHO vom Finanzministerium geführt.

Die in der Haushaltsrechnung dargestellte „Nachweisung der Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften einschließlich des Sondervermögens“ entspricht diesen Vorgaben.

2.2 Fundierte Schulden lt. Haushaltsrechnung

Bei den fundierten Schulden handelt es sich um die Summe der Kreditmarktschulden und der Schulden im öffentlichen Bereich. Am Ende des Haushaltsjahres 2018 betragen die fundierten Schulden des Landes nach der Haushaltsrechnung²³ 59.701 Mio. € (Vorjahr: 60.483 Mio. €).

²² Abschnitt II, S. 3 der Haushaltsrechnung 2018.

²³ Abschnitt II, S. 7 der Haushaltsrechnung 2018.

Bezeichnung der Schulden	Schuldenstand zu Beginn des Haushaltsjahres 2018 €	Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2018 €	mithin Zugang + Abgang - €
1. Kreditmarktschulden			
Wertpapierschulden			
Landesschatzanzweisungen	39.100.000.000,00	40.865.000.000,00	+1.765.000.000,00
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich			
- bei Kreditinstituten	12.792.047.902,15	11.335.190.729,11	-1.456.857.173,04
- beim sonstigen inländischen Bereich	8.044.886.361,33	6.991.633.793,32	-1.053.252.568,01
zusammen	59.936.934.263,48	59.191.824.522,43	-745.109.741,05
2. Schulden im öffentlichen Bereich			
beim Bund			
- Wohnungsbaudarlehen und Sonstige Darlehen	545.722.641,00	508.771.401,00	-36.951.240,00
zusammen	545.722.641,00	508.771.401,00	-36.951.240,00
Fundierte Schulden insgesamt (1. bis 2.) lt. Haushaltsrechnung	60.482.656.904,48	59.700.595.923,43	-782.060.981,05

Tabelle 7: Darstellung der fundierten Schulden²⁴

Die fundierten Schulden sind hiernach um rd. 782 Mio. € gesunken. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus einem Rückgang der Kreditmarktschulden von rd. 745 Mio. € und einem Rückgang der Schulden im öffentlichen Bereich von rd. 37 Mio. €.

Der Rückgang der Kreditmarktschulden resultiert aus der Differenz zwischen dem aus dem Jahr 2017 übernommenen Einnahmerest (1.308.917.234,41 €) und dem in das Jahr 2019 übertragenen Einnahmerest (1.368.470.530,45 €) mit einem Saldo von 59.553.296,04 € und einer nicht ausgeschöpften Tilgungskreditermächtigung in Höhe von 685.556.445,01 €.

²⁴ Abschnitt II, S. 7 der Haushaltsrechnung 2018.

Dem liegt folgende Berechnung zugrunde:

	Haushaltsjahr 2018 €
Schuldenaufnahme (Ist)	7.957.865.715,40
Tilgung (Ist)	8.702.975.456,45
<i>Differenz</i>	-745.109.741,05
Zuzüglich nach 2019 übertragener Einnahmerest	1.368.470.530,45
a) Summe Ist	623.360.789,40
Schuldenaufnahme (Soll)	8.703.120.000,00
Tilgung (Soll)	8.703.120.000,00
<i>Differenz</i>	0,00
Zuzüglich aus 2017 übertragener Einnahmerest	1.308.917.234,41
b) Summe Soll	1.308.917.234,41
Abweichung a) - b)	-685.556.445,01

Tabelle 8: Soll-Abschluss bei Kapitel 13 25, Titelgruppe 61/62

2.3 Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrats

Für Zwecke der Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern nach Artikel 109 a Grundgesetz (GG) meldet das Land einen Schuldenstand nach Vorgabe des Stabilitätsrats. Danach entspricht der Schuldenstand dem Umfang der Kreditmarktschulden am Ende des Berichtsjahres (31.12.). Landesrechtliche Regelungen zur Aufschiebung bewilligter Kredite durch vorhandene liquide Mittel werden berücksichtigt.²⁵ Für Niedersachsen bedeutet dies, dass neben den Kreditmarktschulden im Rahmen des Haushaltsabschlusses gebildete Einnahmereste aus Kreditermächtigungen gemäß § 18 Abs. 2 Satz 2 LHO a. F.²⁶ sowie nach § 3 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes übertragene Kreditermächtigungen einbezogen werden.

²⁵ Vgl. Beschluss zu TOP 2 der 1. Sitzung des Stabilitätsrats am 28.04.2010.

²⁶ Siehe Fn. 5.

Die nachfolgende Tabelle stellt den Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrats dar:

	Stand am Ende des Haushalts- jahres 2017 €	Stand am Ende des Haushalts- jahres 2018 €	Veränderung €
Kreditmarkt- schulden	59.936.934.263,48	59.191.824.522,43	-745.109.741,05
Als Einnahmerest übertragene Kre- ditermächtigung	1.308.917.234,41	1.368.470.530,45	59.553.296,04
Kreditermächti- gung gemäß § 3 Abs. 2 HG 2017/2018	106.299.177,80	106.299.177,80	0,00
Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitäts- rats	61.352.150.675,69	60.666.594.230,68	-685.556.445,01

Tabelle 9: Schuldenstand in Abgrenzung des Stabilitätsrats

Aufgrund eines nicht ausgeschöpften Einnahmerestes des Jahres 2017 verringerte sich der Schuldenstand im Rahmen des Jahresabschlusses 2018 um 686 Mio. €. Die Schulden in Abgrenzung des Stabilitätsrats reduzieren sich damit zum 31.12.2018 auf 60.666 Mio. €.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung des Schuldenstands in Abgrenzung des Stabilitätsrats für die Jahre 2016 bis 2020:

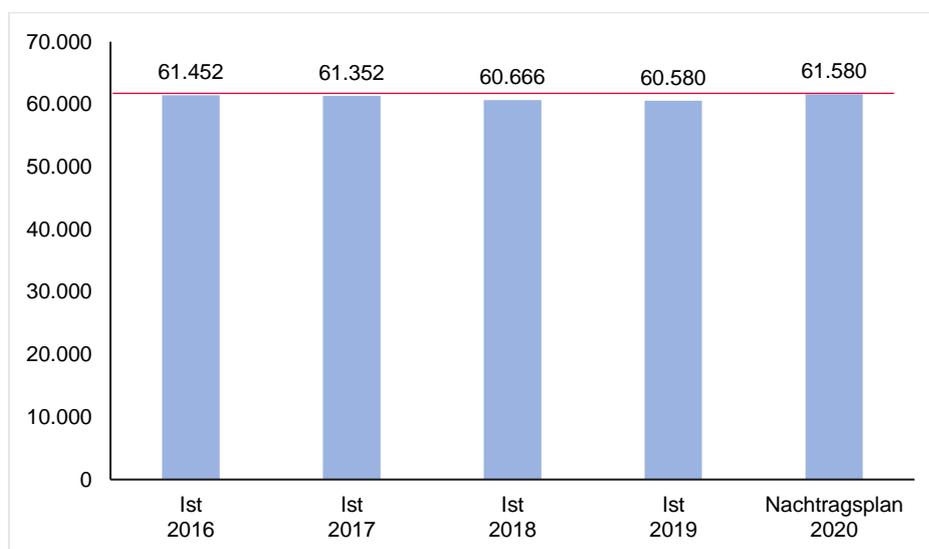


Abbildung 3: Entwicklung der Schulden in Abgrenzung des Stabilitätsrats (in Mio. €)

Zum 31.12.2019 verringerte sich der Schuldenstand aufgrund eines nicht ausgeschöpften Einnahmerestes aus dem Jahr 2018 in Höhe von 86 Mio. €. Die Schulden in Abgrenzung des Stabilitätsrats reduzieren sich damit für das Jahr 2019 auf 60.580 Mio. €. Unter Berücksichtigung des Nachtragshaushaltsplans 2020 könnte sich der Schuldenstand um 1 Mrd. € auf 61.580 Mio. € erhöhen.

In der Mittelfristigen Planung Niedersachsen 2019 - 2023 sind keine weiteren Tilgungen vorgesehen.

Als weitere Kennziffer melden die Länder dem Stabilitätsrat ihren Schuldenstand je Einwohner. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer zum 31.12.2017 und 31.12.2018.

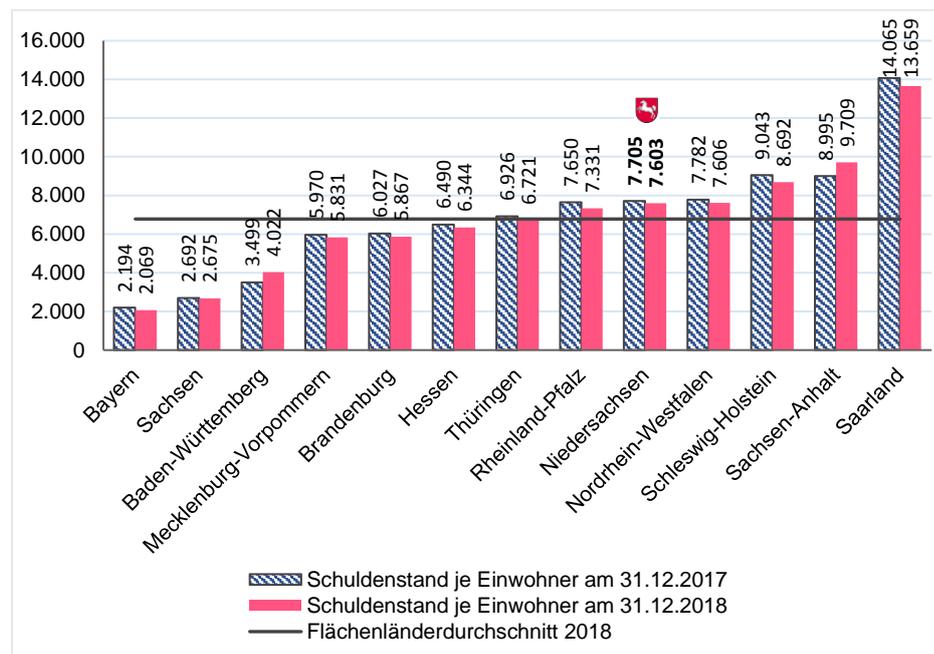


Abbildung 4: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung in den Flächenländern (in €)²⁷

²⁷ Vgl. TOP 2 der 18. Sitzung des Stabilitätsrats am 06.12.2018, Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung im Stabilitätsrat (Berichtsjahr 2018).

Niedersachsen wies im Jahr 2018 im Vergleich der Flächenländer die fünfthöchste Pro-Kopf-Verschuldung aus. Diese lag um 824 € über dem Länderdurchschnitt.

2.4 Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen

Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedarf einer Ermächtigung durch Landesgesetz, die der Höhe nach bestimmt ist (§ 39 Abs. 1 LHO).

Die vom Land bis zum Schluss des Haushaltsjahres 2018 übernommenen Verpflichtungen aus „Bürgschafts-, Garantie- oder ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen“ betragen nach Abschnitt II²⁸ der Haushaltsrechnung unter Berücksichtigung der erloschenen Verpflichtungen 4.289.999.994,60 € (Vorjahr: 4.723.704.600,17 €). Die im Kapitel 13 25 Titel 871 11 für das Haushaltsjahr nachgewiesene Inanspruchnahme des Landes aus solchen Verträgen betrug danach 2.333.742,43 € (Vorjahr: 1.104.328,96 €). Es handelt sich hierbei um einen saldierten Betrag:²⁹ Das Land wurde im Jahr 2018 aus Bürgschaftsverpflichtungen in Höhe von 4.523.197,73 € in Anspruch genommen. Dem standen Erstattungen von 2.189.455,30 € gegenüber. Daraus ergibt sich eine Nettoinanspruchnahme von 2.333.742,43 €.

Bei Berücksichtigung weiterer Einnahmen³⁰ wie Zinsen und Tilgungen auf Forderungen aus vom Land anerkannten und abgerechneten Bürgschaftsausfällen in Höhe von 435.606,08 € ergibt sich eine Nettoinanspruchnahme im Jahr 2018 von 1.898.136,35 €.

²⁸ Nr. 2 der „Nachweisung der Verschuldung sowie der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschafts-, Gewähr- oder anderen ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verträgen für das Haushaltsjahr 2018“.

²⁹ Vgl. Haushaltsvermerk zu Kapitel 13 25, Titel 871 11.

³⁰ Kapitel 13 25, Titel 141 70 und 141 71.

Das Finanzministerium war ermächtigt, Garantien und Bürgschaften zulasten des Landes bis zur Höhe von 2.032.000.000 € einzugehen.³¹ Ausweislich der Veränderungsnachweisung zum Hauptbuch der Landesschulden über die noch laufenden Bürgschaften und Garantien des Landes nach dem Stand 31.12.2018 wurden im Jahr 2018 Bürgschaften in Höhe von 57.613.550,98 € übernommen. Unter Hinzurechnung der Bürgschaften und Garantien für den Wohnungsbau (über die Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank) in Höhe von 51.448.000,00 € ergibt sich ein Gesamtbetrag in Höhe von 109.061.550,98 €.

2.5 Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 38 Abs. 1 LHO). Einer solchen Ermächtigung bedarf es nicht für die laufenden Geschäfte und wenn zulasten übertragbarer Ausgaben Verpflichtungen eingegangen werden (§ 38 Abs. 4 Satz 1 LHO).

In Abschnitt II der Haushaltsrechnung 2018 ist dargestellt, in welcher Höhe das Land Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nahm.³²

³¹ § 4 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2017/2018.

³² Nachweisung über die im Haushaltsjahr 2018 in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen (S. 14) und über die eingegangenen Verpflichtungen (ohne Verpflichtungsermächtigung), die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können (S. 19).

In Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen (VE)						
VE belegt	2019 €	2020 €	2021 €	2022 €	2023 ff. €	Summe €
bis 31.12.2017	701.915.974	377.534.921	198.926.219	118.793.271	359.526.238	1.756.696.624
Korrekturbetrag ³³	-6.827.085	-2.938.305	-3.036.343	-54.040.757	1.859.549	-64.982.941
gesamt in 2018	273.453.368	189.611.238	144.143.040	102.470.340	33.045.559	742.723.545
bis 31.12.2018	968.542.257	564.207.854	340.032.916	167.222.855	394.431.346	2.434.437.227
Zudem ist das Land im Haushaltsjahr 2018 Verpflichtungen (ohne VE) eingegangen, die in kommenden Haushaltsjahren zu Ausgaben führen können:						4.189.395
Gesamtsumme aller eingegangenen Verpflichtungen:						2.438.626.622

Tabelle 10: Eingegangene Verpflichtungen

Die Summe der im Haushaltsplan 2018 ausgebrachten Ermächtigungen, über das Haushaltsjahr 2018 hinaus Verpflichtungen zulasten des Landes einzugehen, wurde auf 1.083.238.000 € festgesetzt.³⁴ Hiervon nahm das Land Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 742.723.545 € in Anspruch. Eingegangene Verpflichtungen zulasten übertragbarer Ausgaben und für die Geschäfte der laufenden Verwaltung sind hierin nicht enthalten.

³³ Verschiebungen von Zahlungsabläufen, Wegfall von Zahlungsverpflichtungen und Verlagerungen in andere Einzelpläne machen Korrekturen der Ausgangswerte notwendig, um die mögliche Belastung realistisch darzustellen.

³⁴ § 1 Satz 2 Nr. 2 Haushaltsgesetz 2017/2018.

3 Schuldenbremse

Der LRH begrüßt die Umsetzung des in Artikel 109 Abs. 3 GG verankerten Verschuldungsverbots in die Niedersächsische Verfassung und die Landeshaushaltsordnung.

Allen Erwartungen zum Trotz musste das Land bereits im ersten Jahr des Inkrafttretens der Schuldenbremse von dem Ausnahmetatbestand der außergewöhnlichen Notsituation gemäß Artikel 71 Abs. 4 NV Gebrauch machen. Mit dem Nachtragshaushalt 2020 wurde die Landesregierung ermächtigt, Kredite in Höhe von bis zu 1 Mrd. € zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie aufzunehmen.

Die Möglichkeit, Kredite gemäß Artikel 71 Abs. 4 NV aufzunehmen, ist nach Auffassung des LRH an den Zweck der Bewältigung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie gebunden und ist in dem Umfang beschränkt, der für diesen Zweck notwendig ist. Das Land muss aus Sicht der Finanzkontrolle im Sinne der Schuldenbremse alle zumutbaren Anstrengungen unternehmen, um eine Kreditaufnahme zu begrenzen. Neben möglichen Konsolidierungsmaßnahmen gehört hierzu zuvorderst die Verwendung des Haushaltsüberschusses 2019 zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie.

3.1 Umsetzung der Schuldenbremse in Niedersachsen

Ab dem Haushaltsjahr 2020 gilt das in Artikel 109 Abs. 3 GG verankerte Verschuldungsverbot. Das Land setzte es mit Gesetz vom 23.10.2019³⁵ in Artikel 71 NV und §§ 18 a bis f LHO in niedersächsisches Recht um. Darüber hinaus erließ das Land zur Ausführung der §§ 18 a, b und d LHO auf Basis des § 18 e LHO eine Verordnung³⁶.

³⁵ Nds. GVBl. S. 288.

³⁶ Nds. GVBl. S. 373.

Ab dem Jahr 2020 ist der Haushalt gemäß Artikel 71 Abs. 2 NV ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Artikel 71 Abs. 3 NV sieht vor, dass bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen sind. Zur Feststellung der Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt ist eine Konjunkturkomponente zu bestimmen.³⁷

Die Konjunkturkomponente erlaubt, bei einer negativen Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage konjunkturbedingte Mindereinnahmen durch Einnahmen aus Krediten auszugleichen, soweit ein Ausgleich durch Entnahmen aus der Konjunkturbereinigungsrücklage nicht möglich ist. Bei einer positiven Abweichung sind die entstehenden konjunkturbedingten Überschüsse zur Tilgung konjunkturbedingter Kredite aus Vorjahren zu verwenden. Danach verbleibende Beträge sind der zweckgebundenen Konjunkturbereinigungsrücklage zuzuführen.

Zum Abschluss des Haushaltsjahres sind die Annahmen anhand der tatsächlich eingegangenen Steuereinnahmen zu aktualisieren und die Steuerabweichungskomponente, die Konjunkturkomponente sowie die sich daraus ableitende zulässige Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr erneut zu ermitteln. Im Haushaltsvollzug kann die festgestellte Kreditaufnahme von der endgültig zulässigen Kreditaufnahme, insbesondere unter Berücksichtigung der Steuerabweichungskomponente, abweichen. Diese Abweichung ist auf einem Kontrollkonto zu erfassen. Ein negativer Saldo des Kontrollkontos würde eine unzulässige Neuverschuldung im Haushaltsvollzug bedeuten. Diese unzulässige Neuverschuldung wäre innerhalb von zwei Jahren abzubauen.

Darüber hinaus lässt Artikel 71 Abs. 4 NV im Fall von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle

³⁷ Die Details zu dem hierfür durchzuführenden Konjunkturbereinigungsverfahren sind in § 18 b LHO und der auf Basis des § 18 e LHO erlassenen Verordnung geregelt (siehe Fn. 36).

des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, Ausnahmen vom Verschuldungsverbot zu. Ein solcher Beschluss bedarf für die Aufnahme von Krediten in Höhe von über 0,5 % des zuletzt festgestellten Haushaltsvolumens der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages, im Übrigen der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Landtages. Entsprechend aufgenommene Kredite müssen binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden. Der Beschluss des Landtages ist mit einem entsprechenden Tilgungsplan zu verbinden.

Der LRH begrüßt, dass das Land die Schuldenbremse in der NV und in der LHO verankert und sich damit klar zur Schuldenbremse bekannt hat. Aus Sicht des LRH ist das Verschuldungsverbot zur Gewährleistung einer nachhaltigen Finanzpolitik des Landes unerlässlich.

3.2 Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat

Mit der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erhielt der Stabilitätsrat ab dem Jahr 2020 die zusätzliche Aufgabe, die Einhaltung der Schuldenbremse durch Bund und Länder zu überwachen. Gemäß § 5 a des Gesetzes zur Errichtung eines Stabilitätsrats und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen überprüft der Stabilitätsrat die Einhaltung der Verschuldungsregel des Artikel 109 Abs. 3 GG durch den Bund und jedes einzelne Land unter Zugrundelegung eines einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens. In seiner Sitzung am 06.12.2018 beschloss der Stabilitätsrat hierfür ein harmonisiertes Analysesystem. Das Verfahren soll nach spätestens fünf Jahren evaluiert werden.

Der entsprechende Beschluss des Stabilitätsrats soll künftig aus zwei Teilen bestehen:

- Im ersten Teil des Beschlusses werden die Ergebnisse der Schuldenbremse für jedes einzelne Land und den Bund gemäß der eigenen Regelung festgehalten.

- In einem zweiten Teil werden die Ergebnisse des harmonisierten Analysesystems für jedes Land und den Bund dargestellt. Der Ausweis der Ergebnisse mit Bezug auf das harmonisierte Analysesystem im Beschluss des Stabilitätsrats und damit die Veröffentlichung sind für jedes Land und den Bund optional.

Das harmonisierte Analysesystem ist so gestaltet, dass es von den länder- bzw. bundesrechtlichen Ausgestaltungen der Schuldenbremse unabhängig ist. Insofern dürfte ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen den jeweils zulässigen Ausgestaltungen der Schuldenbremse in einzelnen Ländern und dem harmonisierten Analysesystem bestehen.

Ob das harmonisierte Analysesystem des Stabilitätsrats ausreichend aussagekräftige Ergebnisse liefern wird, bleibt abzuwarten. Aus Gründen der Transparenz erwartet der LRH, dass die Landesregierung die Ergebnisse des Stabilitätsrats veröffentlicht.

3.3 Ermittlung der Konjunkturkomponente für den Haushaltsplan 2020

Die niedersächsischen Regelungen zur Schuldenbremse wurden im Haushaltsaufstellungsverfahren für das Jahr 2020 berücksichtigt. Entsprechend Artikel 71 Abs. 2 NV sah der Haushaltsplan 2020 keine Veranschlagung von Nettokreditaufnahmen vor.

Das Finanzministerium ermittelte bei Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2019 zunächst eine positive Konjunkturkomponente in Höhe von 23 Mio. €. Diese begründete in entsprechender Höhe eine Verpflichtung zur Zuführung an die Konjunkturbereinigungsrücklage, welche im Haushaltsplanentwurf 2020 durch die Landesregierung veranschlagt wurde. Die im Haushaltsplanentwurf ausgewiesene Konjunkturkomponente war mit dem Beschluss des Haushaltsplans fortzuschreiben, da die Ansätze der Steuereinnahmen im Zuge der Steuerschätzung von November 2019 im parlamentarischen Verfahren neu veranschlagt wurden. Unter Hinzurechnung der Steuerabweichungskomponente ergab sich

gemäß der Begründung zum Haushaltsgesetz eine negative Konjunkturkomponente von 73 Mio. €, sodass die ursprüngliche Verpflichtung zur Zuführung an die Konjunkturbereinigungsrücklage entfiel.

Zum Abschluss des Haushaltsjahres wird die Konjunkturkomponente erneut ermittelt. Die Berechnung der Konjunkturkomponente wird Gegenstand der Prüfung der Haushaltsrechnung 2020 durch den LRH sein.

3.4 Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation in Anbetracht der Covid-19-Pandemie

Das Land musste bereits im ersten Jahr des Inkrafttretens der Schuldenbremse in Niedersachsen von dem Ausnahmetatbestand der „außergewöhnlichen Notsituation“ im Sinne von Artikel 71 Abs. 4 NV Gebrauch machen. Der Landtag fasste am 25.03.2020 einstimmig einen entsprechenden Beschluss. Die Landesregierung wurde ermächtigt, zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie Kredite von bis zu 1 Mrd. € aufzunehmen.

Auch aus Sicht des LRH waren zum Zeitpunkt der Beschlussfassung die Voraussetzungen für den Ausnahmetatbestand gegeben. Die Covid-19-Pandemie stellt eine außergewöhnliche Notsituation dar, die sich der Kontrolle des Staates entzieht. Auch eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes war anzunehmen. Zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Nachtragshaushalt war auch aus Sicht des LRH abzusehen, dass zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung und zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen des Lockdowns ein erheblicher zusätzlicher Mittelbedarf bestehen würde.

Der Landtag beschloss gemäß Artikel 71 Abs. 4 Satz 4 NV gleichzeitig einen entsprechenden Tilgungsplan. Vorgesehen ist eine gleichmäßige Tilgung in einem Zeitraum von zehn Jahren, beginnend ab dem Haushaltsjahr 2021. Der LRH hält den gewählten Zeitraum in Anbetracht der Gesamtumstände zum jetzigen Zeitpunkt für begründbar.

3.4.1 Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie

Am 12.05.2020 beschloss der Landtag, zur Bewältigung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie ein Sondervermögen zu errichten.³⁸ Das Errichtungsgesetz sieht eine Zuführung von 480 Mio. € aus dem zuvor festgestellten Haushaltsüberschuss 2019 von 1,431 Mrd. € zum Sondervermögen vor. Darüber hinaus ist in § 3 Abs. 2 des Gesetzes geregelt, dass dem Sondervermögen im Haushaltsjahr 2020 in der Titelgruppe 65 des Kapitels 13 02 im Einzelplan 13 nicht verausgabte Haushaltsmittel zugeführt werden.

Die Zuführung von 480 Mio. € begründete die Landesregierung damit, dass die im Rahmen des Nachtragshaushalts bewilligten Mittel in Höhe von 1,4 Mrd. € bereits nahezu belegt seien und dringend weitere Mittel benötigt würden. Zugleich kündigte die Landesregierung an, im Juni 2020 einen zweiten Nachtragshaushalt vorlegen zu wollen.

Zu dem Gesetzentwurf erhob der LRH in seiner Stellungnahme vom 05.05.2020 grundsätzliche Bedenken:

- Aus Sicht des LRH ist ein besonderer Grund für die Errichtung des Sondervermögens als Ausnahme vom Grundsatz der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans nicht ausreichend belegt. Der LRH sieht hierdurch das Budgetrecht des Parlaments unangemessen eingeschränkt.
- Zudem hält der LRH die Bewirtschaftung der Mittel in einem Sondervermögen anstatt im Kernhaushalt nicht für effizienter. Vielmehr sieht er die Gefahr größerer Intransparenz. Eine überjährige Sicherung der Mittel hält der LRH nicht für erforderlich, da zunächst von einem relativ raschen Mittelabfluss auszugehen ist. Zudem ist im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten eine Übertragung von Mitteln in das Folgejahr möglich.

³⁸ Siehe Fn. 21.

Der LRH forderte, den Gesetzentwurf mindestens in folgender Hinsicht anzupassen:

- Da die Zweckbestimmung des Sondervermögens nicht den Vorgaben des Bestimmtheitsgebots entspricht, forderte der LRH, dass die Landesregierung sich zumindest zu der Frage äußert, welche Maßnahmen aus ihrer Sicht unmittelbar der Notlagenbewältigung zuzurechnen sind und welche etwaigen weiteren Folgewirkungen ebenfalls als notlagenbedingt angesehen werden.
- Darüber hinaus forderte der LRH, dass die Landesregierung den im Gesetzentwurf vorgesehenen Finanzierungsplan möglichst zeitnah vorlegt und möglichst aussagekräftig gestaltet.
- Zudem schlug der LRH vor, das Sondervermögen auf den 31.12.2021 zu befristen.

Den Empfehlungen des LRH ist der Landtag nicht gefolgt. Auf Vorschlag des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes des Landtages wurde der Entwurf u. a. dahingehend geändert, dass der Finanzierungsplan für das Haushaltsjahr 2020 dem Landtag spätestens zwei Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes vorzulegen ist.

3.4.2 Verwendung des Haushaltsüberschusses 2019

Mit Blick auf die Schuldenbremse wies der LRH in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf zudem darauf hin, dass er die mit dem Gesetz vorgesehene Zuführung von Mitteln aus dem Überschuss 2019 zum Wirtschaftsförderfonds als problematisch ansieht.

Vor dem Hintergrund, dass die Landesregierung Ende April bereits angekündigt hat, einen zweiten Nachtragshaushalt einbringen zu wollen, weist der LRH an dieser Stelle erneut auf Folgendes hin:

Die Ausnahmegesetzgebung des Artikel 71 Abs. 4 NV dient der Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit des Staates auch in Krisen- bzw. Ausnahmesituationen. Die Regelung ermöglicht der öffentlichen Hand einen finanziellen Handlungsspielraum, damit diese auf die besondere Situation angemessen reagieren kann.³⁹ Der Grundgedanke des verfassungsrechtlichen Verschuldungsverbots muss sich jedoch auch in der Inanspruchnahme der geregelten Ausnahmetatbestände widerspiegeln.

Die Möglichkeit, Kredite gemäß dieser Regelung aufzunehmen, ist an den Zweck der Bewältigung der Notsituation gebunden und damit in dem Umfang beschränkt, der für diesen Zweck notwendig ist. Der Zweck begrenzt somit den Mittelbedarf.

Der LRH sieht daher zum einen nach wie vor die Notwendigkeit, die Mittelbedarfe zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie fortlaufend weiter zu konkretisieren. Hier wird das Land nicht umhinkommen, eine Trennlinie zwischen den unmittelbaren und mittelbaren Folgen der Pandemie zu ziehen. Aus Sicht des LRH war zum Zeitpunkt des ersten Nachtragshaushalts Mitte März 2020 nachvollziehbar, dass Art und Höhe des Bedarfs noch nicht vollständig absehbar waren. Je weiter die Bewältigung der Pandemie jedoch fortschreitet, umso höhere Anforderungen sind an die Konkretisierung der Bedarfe zu stellen. Zudem muss ein entsprechender Veranlassungszusammenhang zwischen Neuverschuldungsbedarf und Pandemiebewältigung erkennbar und nachweisbar sein.

Zum anderen weist der LRH erneut darauf hin, dass das Land alle zumutbaren Anstrengungen unternehmen muss, um eine Kreditaufnahme zu begrenzen. Neben möglichen Konsolidierungsmaßnahmen gehört hierzu zuvorderst die Verwendung des Haushaltsüberschusses 2019 zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie.

³⁹ von Mangoldt/Klein/Starck/Kirchhof, GG Artikel 109 Rn. 98.

Das Finanzministerium teilte hierzu in seiner Stellungnahme mit, dass auch aus seiner Sicht der Grundgedanke des verfassungsrechtlichen Verschuldungsverbots die Inanspruchnahme der verfassungsrechtlich geregelten Ausnahmetatbestände leiten muss. Maßstab der Rechtmäßigkeit einer Kreditermächtigung nach Artikel 71 Abs. 4 NV sei ein nachvollziehbar dargelegter Begründungszusammenhang. Erforderlich sei eine klare Kausalität zwischen Notsituation und dem vom Gesetzgeber in Anspruch genommenen Kreditfinanzierungsbedarf.

Dem Gesetzgeber stünde zudem eine Einschätzungsprärogative zu. Es sei zuvorderst seine Aufgabe, die Erforderlichkeit, Notwendigkeit zur Zweckerreichung und das vertretbare Maß der Anspannung der Konsolidierungskräfte zu bestimmen. Die verfassungsjuristische Kontrolle werde den Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers zu achten haben und sich auf die Einhaltung des rechtlichen Rahmens beschränken müssen.

Die Verfassung gebe nicht vor, dass die Zulässigkeit einer Kreditermächtigung mit darüber hinausgehenden Anforderungen vorheriger Konsolidierung zu verknüpfen sei. Dies stelle eine Verengung dar, die aus juristischer Perspektive nicht begründbar und justiziabel sei.

Der LRH begrüßt, dass auch das Finanzministerium eine restriktive Auslegung der Ausnahmetatbestände vom verfassungsrechtlichen Verschuldungsverbot bejaht und eine klare Kausalität zwischen Notsituation und dem vom Gesetzgeber in Anspruch genommenen Kreditfinanzierungsbedarf für erforderlich hält.

Der LRH verkennt nicht, dass dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zum Vorliegen der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme eines Ausnahmetatbestands zusteht. Dieser ist jedoch nicht grenzenlos. Die erhöhte Kreditaufnahme muss vielmehr den Prinzipien der Erforderlichkeit und Angemessenheit entsprechen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dient auch sonst dazu, die Durchbre-

chung von Rechtsprinzipien auf das rechtfertigungsfähige Maß zu reduzieren.⁴⁰ Aufgrund des Ausnahmecharakters darf die auf Artikel 71 Abs. 4 NV gestützte Neuverschuldung nicht über das erforderliche Maß hinausgehen. Gestützt auf den Grundgedanken des Neuverschuldungsverbots und einer daraus folgenden restriktiven Auslegung der Ausnahmetatbestände, muss das Land aus Sicht der Finanzkontrolle alle zumutbaren Anstrengungen unternehmen, um eine Kreditaufnahme zu vermeiden bzw. zu begrenzen.

Eine Verwendung des Überschusses 2019 für andere politische Prioritäten mitten in der Krise und in engem zeitlichem Zusammenhang zu einer eingeräumten Kreditermächtigung und einer bereits in Aussicht gestellten weiteren Kreditaufnahme im Rahmen eines zweiten Nachtragshaushalts ist daher vor dem Hintergrund einer möglichen Umgehung des Verschuldungsverbots als bedenklich anzusehen. Aus Sicht der externen Finanzkontrolle wird der grundsätzlich gegebene Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Verwendung von Haushaltsüberschüssen in diesem Fall eingeschränkt.

⁴⁰ von Mangoldt/Klein/Starck/Wendt, GG Artikel 115 Rn. 53 a.

4 Kapitalmaßnahmen zugunsten der NORD/LB

Das Land übernimmt im Zusammenhang mit der Rekapitalisierung der Norddeutschen Landesbank - Girozentrale - im Jahr 2019 Garantien von bisher rd. 6,5 Mrd. €.

Die Restrukturierung und das Marktumfeld stellen große Herausforderungen für die Norddeutsche Landesbank dar. Hinzu kommen massive, noch nicht abschätzbare Risiken durch die Covid-19-Pandemie und die daraus erwartete gravierende Rezession. Das Beteiligungsmanagement und die Landesvertreterinnen und -vertreter in den Gremien der Bank sind gefordert, alle Möglichkeiten zur Begleitung der Bank konsequent und vollumfänglich zu nutzen.

Die Höhe der vom Land eingegangenen Verpflichtungen erfordert zudem größtmögliche Transparenz.

Das Land sollte bei der weiteren Begleitung der Bank auf eine konsequente Risikominimierung hinwirken.

Ausgangslage

Die Norddeutsche Landesbank - Girozentrale - (NORD/LB) ist das Zentralinstitut der Sparkassen in ihrem Geschäftsbereich. Sie unterliegt aufgrund ihrer Größe der Aufsicht durch die Europäische Bankenaufsicht und wird von dieser als anderweitig systemrelevantes Institut eingeordnet.

Das Land Niedersachsen war seit Gründung der NORD/LB im Jahr 1970 durch Zusammenschluss von vier öffentlich-rechtlichen Vorgängerinstitutionen als größter Anteilseigner beteiligt. Bereits der Wegfall der Gewährträgerhaftung und der Anstaltslast für die öffentlich-rechtlichen Banken führte im Jahr 2005 zu einer Kapitalstärkung, an der sich das Land überproportional beteiligte. Das Verfehlen der von der Banken-

aufsicht für die NORD/LB geforderten Kernkapitalquote in Stressszenarien machte in den Jahren 2011 und 2012 weitere Kapitalmaßnahmen notwendig, die wiederum hauptsächlich vom Land getragen wurden. Durch diese Engagements stieg sein Anteil von anfänglich 40 % auf über 59 %. Für seinen nominellen Anteil von rd. 955 Mio. € am Stammkapital der NORD/LB wandte das Land bis dahin direkt und über die Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH rd. 3 Mrd. € auf. Die Kapitalmaßnahmen waren dabei auch vor dem Hintergrund der seinerzeit noch der Gewährträgerhaftung unterfallenden Altverbindlichkeiten zu beurteilen. Allein aus Emissionen betraf dies Ende 2010 noch 36,5 Mrd. €. Dazu kamen die Verpflichtungen aus Pensionszusagen.

Die NORD/LB gehörte zu den größten Schiffsfinanzierern Deutschlands. Das Volumen der in diesem Bereich gewährten Kredite lag zeitweise bei über 20 Mrd. € und 10 % ihrer Bilanzsumme. Die ab Mitte 2008 eingetretene und andauernde Krise auf den Schifffahrtsmärkten erforderte erhebliche Wertberichtigungen auf die ausgegebenen Schiffskredite sowohl bei der NORD/LB selbst als auch bei ihrer Beteiligung, der Bremer Landesbank. Dies führte in den Jahren 2016 und 2018 zu Jahresverlusten von 2,0 Mrd. € und 2,4 Mrd. €. Es wurde deutlich, dass die NORD/LB ab dem Jahr 2019 die aufsichtsrechtlich vorgegebene Kernkapitalquote nicht mehr erfüllen konnte.

Kapitalmaßnahme im Jahr 2019

Die Träger prüften – in Abstimmung mit der Bankenaufsicht und der Europäischen Kommission – verschiedene Handlungsoptionen. Ende Januar 2019 beschlossen die Mitglieder der Sparkassen-Finanzgruppe, ein Angebot für eine Auffanglösung vorzulegen. Im Rahmen dieser Lösung stellte das Sicherungssystem der Finanzgruppe den Stützungsfall gemäß seiner Rahmensatzung fest und beschloss, Kapitalzuführungen bis zu 0,8 Mrd. € als Stützungsmaßnahme beizutragen, sofern die Träger der Bank angemessene Beiträge leisteten. Die Sparkassen der Trägerländer führten weitere 0,3 Mrd. € und das Land Sachsen-Anhalt 0,2 Mrd. € Kapital zu.

Das Land Niedersachsen übernimmt Kapitalmaßnahmen mit einem Brutto-Umfang von rd. 6,5 Mrd. € und einem Kapitaleffekt von 2,5 Mrd. €. Sie setzen sich neben einer Kapitalzuführung in Höhe von 0,2 Mrd. € über die Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH einerseits zusammen aus der Garantie in Höhe von 1,435 Mrd. € für die über die Niedersachsen Invest GmbH vorgenommenen Kapitalzuführung von 1,275 Mrd. € und den Kauf zweier Beteiligungen der Bank zum Preis von 0,15 Mrd. € (in Summe 1,425 Mrd. €). Mit dem verbleibenden Betrag wurden Zinsen und Kosten garantiert. Andererseits handelt es sich um Garantien für Kreditportfolien der Bank mit einem Buchwert von 4,6 Mrd. €, die einem Kapitalentlastungseffekt von 0,8 Mrd. € entsprechen. Die für die Kreditgarantien von der Bank an das Land zu zahlenden Entgelte von ca. 0,35 Mrd. € sollen der Bank wieder als Kapital zugeführt werden. Zusätzlich übernimmt das Land eine Garantie zur Absicherung möglicher Gesundheits-Beihilfekostensteigerungen bis zu 0,2 Mrd. €.

Unter Berücksichtigung von Zinsen und Kosten belaufen sich die Garantien und Bürgschaften des Landes auf rd. 6,5 Mrd. €. Das „Gesetz zum Zweck der nachhaltigen Ausrichtung der Norddeutschen Landesbank - Girozentrale“⁴¹ ermächtigt das Land, für die Absicherung des Engagements der Niedersachsen Invest GmbH sowie der o. g. Kreditportfolien und der Gesundheits-Beihilfekostensteigerungen insgesamt bis zu 6,8 Mrd. € zu übernehmen. Dazu kommen Bürgschaften für die Hannoversche Beteiligungsgesellschaft mbH, auch soweit diese noch auf die Refinanzierung der inzwischen wertberichtigten Anschaffungskosten von 1,9 Mrd. € für alte NORD/LB-Anteile entfallen. Kapitalanteile, entsprechende Stimmrechte und Dividendenansprüche erhält das Land jedoch nur für die Kapitalzuführung von 1,5 Mrd. €. Die Garantien für die Kreditportfolien und die Gesundheits-Beihilfekosten sind seitens der Bank marktgerecht zu vergüten, wobei die Garantievergütungen sofort zugunsten des Landes fließen.

⁴¹ NORD/LB-Gesetz vom 16.12.2019 (Nds. GVBl. S. 405).

Das Land hält die Entscheidung – u. a. wegen der noch bestehenden restlichen Gewährträgerhaftung im Umfang von derzeit bis zu 3,8 Mrd. € und mögliche Folgen z. B. für niedersächsische Anleger und das Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe – für die beste der geprüften Handlungsoptionen.

Die Bank wird im Rahmen der Rekapitalisierung und zum Erhalt einer ausreichenden Kernkapitalquote Umstrukturierungen vornehmen, die u. a. eine deutliche Verringerung der Bilanzsumme und der risikogewichteten Aktiva sowie der Mitarbeiterzahl bis zum Jahr 2024 umfassen. Sie will den Geschäftsbereich Schiffsfinanzierung vollständig aufgeben und andere Geschäftsbereiche verringern. Die Bilanzsumme soll sich dadurch um mehr als ein Drittel auf 95,4 Mrd. € reduzieren. Die risikogewichteten Aktiva sollen auf rd. 43 Mrd. € begrenzt werden. Die Planungen zum Personalbestand sehen eine Zielgröße von letztlich rd. 2.800 Vollzeiteinheiten vor.

Folgerungen

Der LRH sieht weiterhin erhebliche Risiken für das Engagement des Landes an der NORD/LB. Die nun getroffene Entscheidung wird nur dann die wirtschaftlichste und beste Lösung sein, wenn das Land nicht oder nur in vergleichsweise geringem Umfang aus den übernommenen Garantien sowohl für die Kapitalzuführungen und Unternehmenskäufe als auch die Kreditportfolien in Anspruch genommen werden wird. Gleichzeitig muss der Bank die nun eingeleitete Umstrukturierung in einem vergleichsweise schwierigen Umfeld gelingen. Die Rahmenbedingungen gerade im Bankensektor sind durch hohe Konkurrenz, aufsichtsrechtliche Anforderungen und Niedrigzinsen geprägt. Die Konjunktur zeigte schon vor der Covid-19-Pandemie Eintrübungstendenzen und wird durch handels- und geopolitische Konflikte belastet.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie werden nach den gegenwärtigen Einschätzungen der Bundesregierung zu der stärksten Rezession in der Geschichte der Bundesrepublik führen. Es wird mit

einer außerordentlich hohen Zahl an Firmeninsolvenzen und Kreditausfällen gerechnet. Die Investitionstätigkeit geht zurück. Dies wird in erheblichem Umfang die Kerngeschäftsfelder der NORD/LB betreffen, wie z. B. die Bereiche Firmenkunden und Gewerbeimmobilien. Im Schwerpunkt Agrargeschäft bestehen Risiken durch Ernteauffälle infolge möglicher Dürren in Zusammenhang mit Auswirkungen des Klimawandels. Bei der Flugzeugfinanzierung liegen Risiken in der weiteren Entwicklung des Luftverkehrs aufgrund der Pandemie. Zudem werden auch Folgen für die Ratings der Banken insgesamt – wie auch der NORD/LB – nicht auszuschließen sein. Ob sich das Geschäftsmodell der NORD/LB den aktuellen Verwerfungen wie den möglichen dauerhaften Veränderungen gewappnet zeigt, ist nicht sicher und daher von allen Beteiligten stetig zu überprüfen.

Zudem bleibt das Land auf die Mitwirkung der anderen Anteilseigner der Bank angewiesen, könnte jedoch als größter Anteilseigner gerade mit Blick auf systemrelevante Auswirkungen der Bank erneut unter Handlungs- und Erwartungsdruck gesetzt werden.

Umso mehr sieht der LRH das Erfordernis optimaler Nutzung der Instrumente des Beteiligungsmanagements und größtmöglicher Transparenz.

Der LRH erwartet, dass das Land, somit die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien der Bank sowie das Beteiligungsmanagement im Finanzministerium, die bestehenden Möglichkeiten für eine enge Begleitung und ein angemessenes Controlling seiner Beteiligung bestmöglich nutzt und gemeinsam mit den anderen Trägern seine Informations- und Beteiligungsrechte vollständig ausübt. Auch wenn sich in den vergangenen Jahren die Anforderungen der Aufsicht gerade zum Risikomanagement der Banken erheblich verschärft haben, wird sich der Aufwand des Beteiligungsmanagements des Landes deutlich erhöhen. Auch hier zeigen sich die besonderen Anforderungen und Risiken aus der Beteiligung des Landes an einer Bank.

Der LRH hat eine transparente Darstellung der übernommenen Verpflichtungen und deren Entwicklung gefordert. Neben einer regelmäßigen Unterrichtung des Landtages werden die Verpflichtungen auch in der Haushaltsrechnung detailliert und vollständig darzustellen sein. Die nun getroffenen Maßnahmen sind nur dann die wirtschaftlichste Lösung, wenn das Land nicht oder nur in geringem Umfang aus den Garantien in Anspruch genommen wird. Die Darstellung der Entwicklung der übernommenen Verpflichtungen sollte auch dazu dienen, dies nachzuweisen.

Das Land beteiligt sich im Rahmen dieser Kapitalmaßnahme im Jahr 2019 überproportional an der Übernahme von Lasten. Der LRH sieht zudem das weitere Risiko, dass im Zusammenhang mit einer Neustrukturierung der Bank und des öffentlich-rechtlichen Bankensektors die Erwartung nach weiterer Landesunterstützung bestehen könnte. Der LRH erwartet daher, dass das Land – neben einer eindeutigen Festlegung seiner Leistungspflichten und deren Kontrolle – alle Anstrengungen unternimmt, um sein Risiko weiter zu begrenzen. Dazu gehört unseres Erachtens,

- die Einbeziehung der NORD/LB in eine Konsolidierung im öffentlich-rechtlichen Bankensektor konstruktiv und unter Beachtung des Landesinteresses sowie des Ziels einer Risikominimierung für das Land zu unterstützen,
- dem Druck Dritter auf finanzielles Entgegenkommen nicht nachzukommen, wenn dem kein angemessener und sicherer Vorteil für das Land, vor allem durch die Entlastung von Verpflichtungen und Risiken, gegenübersteht,
- die Ziele, die das Land mit der Beteiligung an der Bank erreichen will, noch genauer zu definieren, zu kontrollieren und auch Schlussfolgerungen daraus zu ziehen,
- Nutzen und Risiken für das Land künftig an aktuellen und belastbaren Informationen über das Geschäft der Bank darzulegen,

- seine Möglichkeiten zu einer engen Begleitung durch das Beteiligungsmanagement und die Landesvertreterinnen und -vertreter in den Gremien der Bank konsequent und vollumfänglich zu nutzen.

Der LRH geht davon aus, dass das Finanzministerium den Ausschuss für Haushalt und Finanzen über diese Maßnahmen ebenso wie z. B. über das von ihm angesprochene Controlling durch das Land und die Sparkassen laufend unterrichtet.

Der LRH begrüßt, dass bereits im NORD/LB-Gesetz regelmäßige Unterrichtungen zu den übernommenen Garantieverträgen verankert wurden und das Finanzministerium mittels der Vorlage der Wirtschaftspläne und Geschäftsberichte der beiden eingebundenen Landesgesellschaften weitere Unterrichtungen über die Entwicklung des Engagements plant. Er regt an zu prüfen, inwieweit zur Beurteilung des Erfolgs der Einzelmaßnahmen und der Entwicklung verbleibender Risiken weitere Kennzahlen nachgehalten werden sollten.

5 Ausblick

Die beschlossenen und zusätzlich erforderlichen Maßnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie erhöhen die Ausgaben des Landes signifikant. Gleichzeitig sinken die Einnahmen vor allem wegen des ebenfalls pandemiebedingten Rückgangs des Steueraufkommens.

Die finanziellen Herausforderungen erfordern, dass die absehbaren Risiken für den kommenden Haushalt 2021 transparent beschrieben werden. Zugleich sollte das Land die Chance nutzen, den Umsteuerungsbedarf unter Berücksichtigung aufgabenkritischer Aspekte zu ermitteln und die nötigen Maßnahmen umzusetzen.

5.1 Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Landeshaushalt

Entwicklung der Einnahmen des Landes

In den vergangenen Jahren war die Einnahmeentwicklung des Landes erfreulich und davon geprägt, dass der tatsächliche Finanzierungssaldo – mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2011 – stets besser ausfiel als geplant. Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus dem Saldo der bereinigten Einnahmen (Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge) und der bereinigten Ausgaben (Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge).

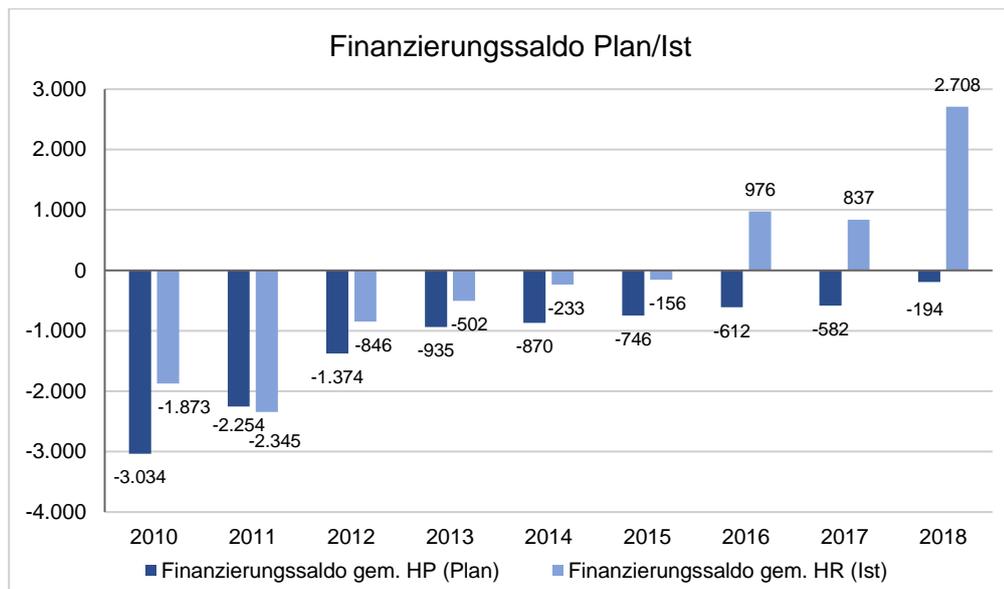


Abbildung 5: Entwicklung des Finanzierungssaldos im Plan und Ist

Im Jahr 2019 betragen nach Auskunft des Finanzministeriums die bereinigten Einnahmen 34.192,5 Mio. € und die bereinigten Ausgaben 32.489,6 Mio. €. Das Haushaltsjahr 2019 schließt dementsprechend mit einem positiven Finanzierungssaldo von 1.702,9 Mio. € ab.

Aufgrund der Covid-19-Pandemie wird sich die bislang komfortable Einnahmesituation des Landes dramatisch verschlechtern.

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2020 ist für Niedersachsen im Zeitraum 2020 bis 2024 gegenüber den bisherigen Erwartungen⁴² mit Steuermindereinnahmen in Höhe von rd. 8 Mrd. € (Bruttoergebnis) zu rechnen.

Durch die Mindereinnahmen auf Landesebene ergeben sich auch geringere Zahlungen im Kommunalen Finanzausgleich, sodass die Belastung für das Land insgesamt rd. 6,6 Mrd. € (Nettoergebnis) beträgt. Allein im Jahr 2020 ergeben sich somit unter Berücksichtigung des Kommunalen Finanzausgleichs Mindereinnahmen in Höhe von

⁴² Ansätze im Haushaltsplan 2020 und in der Mittelfristigen Planung Niedersachsen 2019 - 2023.

2,8 Mrd. €. In den Jahren 2021 bis 2024 betragen die prognostizierten Mindereinnahmen insgesamt rd. 3,8 Mrd. €.

Folgen der Covid-19-Pandemie

Die Covid-19-Pandemie führt zu einer erheblichen Belastung der öffentlichen Haushalte. Die bereits beschlossenen und zusätzlich erforderlichen Maßnahmen zur Bewältigung der Notsituation erhöhen die Ausgaben der öffentlichen Hand signifikant. Gleichzeitig sinken die Einnahmen von Bund und Ländern und der kommunalen Gebietskörperschaften vor allem wegen des ebenfalls pandemiebedingten Rückgangs des Steueraufkommens.

Das Land steht daher vor großen Herausforderungen. Dies gilt insbesondere für das Jahr 2021. Nach Einschätzung des LRH würden die grundsätzlich zur Verfügung stehenden Instrumente zur Generierung von Einsparungen wie z. B. Globale Minderausgaben, quotierte Kürzungen der sächlichen Verwaltungsausgaben oder Einstellungs- und Beförderungstopps nicht ausreichen, um angemessen auf die sich verschlechternden Rahmenbedingungen reagieren zu können. Sie haben wegen ihrer „pauschalen“ Wirkungen zudem den Nachteil, dass hierdurch in einigen Verwaltungszweigen eine effiziente Aufgabenerledigung erschwert werden kann.

In verschiedenen Bereichen, insbesondere Gesundheit und Wirtschaft, wird mit erhöhtem Mittelbedarf zu rechnen sein. Zudem bestehen für den Landeshaushalt nach wie vor weitere Risiken auf der Ausgaben-seite. Dies gilt in besonderem Maße für die Personalausgaben und den Personalaufwand; auch das Zinsänderungsrisiko ist wegen des Schuldenstands des Landes von rd. 60 Mrd. € unverändert hoch. Gerade in der aktuellen Situation, in der die Covid-19-Pandemie erhebliche finanzielle Folgen mit sich bringen wird, muss die Ausgabenseite insgesamt bei der weiteren Steuerung des Landeshaushalts dringend bedacht werden.

Derzeit hat die Bewältigung der akuten Auswirkungen der Covid-19-Pandemie absolute Priorität. Der LRH unterstützt dies ausdrücklich.

Die regelmäßigen Unterrichtungen des Landtages durch die Landesregierung zur Verteilung der für die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie bereitgestellten Mittel und zum entsprechenden Mittelabfluss sind dabei von hoher Bedeutung. Die Folgewirkungen der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie werden über das Jahr 2020 hinaus spürbar sein und dem Haushaltsgesetzgeber besondere Anstrengungen abverlangen. Erhebliche Konsolidierungsanstrengungen des Landes werden unumgänglich sein.

Eine Bewältigung der Herausforderungen wird nur gelingen, wenn die absehbaren Risiken für den Haushalt 2021 transparent beschrieben werden und zugleich die Chance genutzt wird, Umsteuerungsbedarf zu erkennen und die nötigen Maßnahmen zu realisieren.

5.2 Chancen und Risiken für den Landeshaushalt

5.2.1 Chancen einer umfassenden Aufgabenkritik nutzen

Der LRH schlägt vor, bei der Haushaltsaufstellung 2021 verstärkt aufgabenkritische Aspekte zu berücksichtigen. Dies könnte ein erster Schritt zu einer umfassenden und systematischen Aufgabenkritik sein, die aus Sicht der Finanzkontrolle auch im Interesse einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung alternativlos ist.

Eine regelmäßige Aufgabenkritik ist Voraussetzung für eine sachgerechte und flexible Anpassung der Aufgaben an Änderungen der politischen Ziele und Schwerpunkte sowie an sich ändernde Ressourcen. Aufgabenkritik ist eine Daueraufgabe jeder Verwaltung.

Dazu gehört neben einer Zweckkritik, in der die bestehenden Aufgaben auf ihre Notwendigkeit zu untersuchen sind, auch eine Vollzugskritik. In dieser ist zu prüfen, ob Aufgaben in geringerem Umfang oder wirtschaftlicher ggf. auch von anderen Aufgabenträgern wahrgenommen

werden können. Im Jahresbericht 2019 führte der LRH aus, dass die Organisationsbereiche der Verwaltungen diese Aufgabe aus Kapazitätsgründen nur selten wahrnehmen können. Eine systematische Aufgabenkritik findet in der Landesverwaltung praktisch nicht statt. Aus Sicht des LRH kann die Landesregierung nicht weiter darauf vertrauen, dass die Ressorts diese Aufgabe in eigener Verantwortung wahrnehmen.

Auch das Optimierungspotenzial aus technischen Entwicklungen wird bei Weitem nicht ausgeschöpft. Die Zahl der Behördenstandorte hat sich nicht ansatzweise in dem Umfang verringert, in dem technische und sonstige Entwicklungen dies bereits jetzt ermöglicht hätten.

Dies gilt beispielsweise für

- die sehr kleinen der insgesamt 80 Amtsgerichte, die einen vergleichsweise höheren Personalbedarf als größere Gerichte haben, die am unwirtschaftlichsten untergebracht sind und denen es besonders schwerfällt, den wachsenden Sicherheitsanforderungen nachzukommen,⁴³
- die Finanzämter in Niedersachsen, deren Anzahl und Größe nicht mehr angemessen sind und die durch Zentralisierung von Dienststellen und Automatisierung erhebliche Personaleinsparungen generieren könnten,⁴⁴
- die insgesamt 53 Katasterämter, deren Zahl die Landesregierung trotz eines Abbaus von rd. einem Drittel des Beschäftigungsvolumens seit dem Jahr 2003 nicht reduziert hat.

Für die Finanzämter und die Katasterämter gilt dabei, dass durch den elektronischen Datenaustausch und die Bereitstellung vieler Daten im Internet das Aufsuchen der Dienststellen durch Kunden nur noch in

⁴³ Jahresbericht 2016, S. 151 „Amtsgerichte in Niedersachsen - weniger wäre besser“.

⁴⁴ Jahresbericht 2015, S. 49 „Leistet sich Niedersachsen zu viele Finanzämter?“.

geringem Maße erforderlich ist. Die Möglichkeiten der elektronischen Steuererklärung (ELSTER) werden bereits jetzt stark und mit weiterhin hohem Steigerungspotenzial genutzt.⁴⁵ Im Justizbereich führt das Land Niedersachsen mit dem Programm „elektronische Justiz Niedersachsen“ (eJuNi) neben dem elektronischen Rechtsverkehr auch elektronische Akten ein, sodass die Geschäftsprozesse durchgängig elektronisch abgewickelt werden können.

Die fortschreitende Digitalisierung in diesen Bereichen und letztlich in der gesamten Landesverwaltung wird diese Tendenzen verstärken. Ungeachtet dieser Entwicklungen haben sich die Standorte und die Zuständigkeiten dieser und anderer Verwaltungsbereiche seit Jahrzehnten praktisch nicht verändert. Die begonnenen Fusionen von Finanzämtern bewirken keine durchgreifenden Änderungen, zumal alle bisherigen Standorte erhalten bleiben. Eine digitale Verwaltung ermöglicht die orts- und zeitunabhängige Bearbeitung von Vorgängen. Die Digitalisierung der Verwaltung bietet auch neue Chancen für Aufgaben der inneren Verwaltung⁴⁶, die in einem Shared-Service gebündelt und durch Front-Office/Back-Office-Lösungen optimiert werden können.

Eine weitergehende Perspektive einer umfassenden und systematischen Aufgabenkritik muss auch die Modernisierung der Verwaltung sein. Dabei sind alle Verwaltungsebenen und auch die verschiedenen Schnittstellen zueinander einzubeziehen. Eingeschlossen werden sollten dabei die angewachsene Organisation und der Personalbestand der Ministerien. Um zukunftsorientierte Entscheidungen zu treffen, darf es dabei keine Vorfestlegungen und keine Denkverbote geben.

⁴⁵ Bei den Einkommensteuererklärungen stieg bundesweit die Zahl der elektronisch übermittelten Steuererklärungen von 9,5 Mio. im Jahr 2011 auf 23,5 Mio. im Jahr 2019. Vgl. <https://www.elster.de/eportal/infoseite/presse> (Abruf am 15.05.2020).

⁴⁶ Hierzu zählen die Querschnittsaufgaben wie z. B. Beschaffung, Haushalt, Innerer Dienst, Personal und Recht.

5.2.2 Risiken durch Personalausgaben – neue Chancen aus der Krise nutzen

Grundfragen bei Personalausgaben

Die Ausgaben für Personal belasten den Landeshaushalt auf der Ausgabenseite erheblich. Mit Blick auf die zurzeit deutlich gestiegenen Einnahmerisiken sollte daher trotz, aber auch gerade wegen der aktuellen Krise ein besonderes Augenmerk auf die Personalausgaben gelegt werden.

Der LRH wies in den vergangenen Jahren immer wieder im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens, aber auch in seinen Jahresberichten darauf hin, dass eine Verbesserung der Ausgabenseite ohne Einbeziehung der Personalausgaben – nicht zuletzt auch wegen der Folgewirkungen von Versorgung und Beihilfe – nur schwer zu erreichen sein wird. Aus diesem Grund hatte der LRH die Erwartung an die Landesregierung gerichtet, sich sowohl den Ursachen als auch den Wirkungen der jährlich steigenden Personalausgaben zu widmen. Dies drängt sich angesichts des erheblichen Anteils von rd. 50 %, den die Personalausgaben (einschließlich Landesbetriebe und Ausgliederungen)⁴⁷ an den Gesamtausgaben des Landeshaushalts betragen, geradezu auf. Die Landesregierung muss daher mit Blick auf die Zukunft mit unveränderter Dringlichkeit analysieren und entscheiden, welche Aufgaben mit welchem Personal wahrgenommen werden müssen bzw. sollen und welche nicht.

Da die Ausgaben für Personal nahezu ausnahmslos durch Bestandspersonal (Aktive und Pensionäre) verursacht werden, ist eine Kostensenkung an dieser Stelle kaum möglich. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, die Schaffung neuer Stellen unter strenge Voraussetzungen zu

⁴⁷ Haushaltsplan 2020, Vorbericht, S. 96.

stellen, da eine mittel- und langfristige Verringerung der Personalausgaben nur durch eine Begrenzung der Zahl von Neueinstellungen erreicht werden kann.

Der stetige Ruf nach mehr Personal ist daher nicht das Allheilmittel. Vielmehr kommt gerade in diesem Jahr der Prüfung von Mehrbedarfen besondere Bedeutung zu. Namentlich die Deckung von nur vorübergehenden Personalmehrbedarfen darf nur bei langfristiger Notwendigkeit in Dauerpersonal mit entsprechender finanzieller Bindung münden. Im Falle eines begründeten Mehrbedarfs ist zu prüfen, inwieweit an anderer Stelle Personal eingespart werden kann. Auch dazu kann eine kontinuierliche und dauerhafte Aufgabenkritik wesentliche Grundlagen schaffen.

Neue Chancen aus der Krise

Für den Personalbereich und damit mittelbar auch für die Personalausgaben sieht der LRH angesichts der aktuellen Lage auch die Chance, neue Wege zu gehen. Beispielsweise wird aktuell das Modell des Arbeitens von zu Hause (Telearbeit, mobiles Arbeiten oder Homeoffice) – soweit möglich – flächendeckend eingesetzt. Vor- und Nachteile können auf diese Weise am Beispiel einer breiten Praxis ausgewertet werden.

Der zudem mit dieser Krise verbundene Digitalisierungsschub sollte genutzt werden, um die Rahmenbedingungen für das Personal der Landesverwaltung zu verbessern und damit zugleich auch Ressourcen freizusetzen. Es ist jetzt der richtige Zeitpunkt, um diese Chancen auch zur Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes in Niedersachsen zu nutzen und mit verbesserten Rahmenbedingungen die Personalgewinnung zu unterstützen, die angesichts des demografischen Wandels notwendig sein wird.

5.2.3 Digitalisierung – Prüfung der Neuausrichtung des bestehenden Sondervermögens

Die Covid-19-Pandemie hat die Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung für Gesellschaft und Wirtschaft sehr deutlich zutage treten lassen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der LRH, über die bereits erfolgten Anpassungen des Maßnahmenfinanzierungsplans für das Sondervermögen Digitalisierung⁴⁸ hinaus, zu prüfen, ob weitere Anpassungsbedarfe bestehen. Unter Berücksichtigung neuer oder veränderter Bedarfe, die jetzt infolge der Pandemie offenbar geworden sind, muss geprüft werden, ob die Prioritäten mit Blick auf einen möglichst effektiven und wirtschaftlichen Mitteleinsatz neu geordnet werden sollten. Gemäß den haushaltsrechtlichen Vorgaben sollten gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Basis für die zu treffenden Entscheidungen sein.

Soweit die Europäische Union (EU) zur Covid-19-Folgenbewältigung verstärkt Mittel für einen Ausbau der Digitalisierung bereit stellt, sollte darüber nachgedacht werden, ob die im Sondervermögen vorhandenen Landesmittel auch für eine Kofinanzierung solcher EU-Mittel eingesetzt werden sollten, um die Reichweite der Mittel insgesamt zu erhöhen. Nicht zuletzt sollte die Landesregierung beim Einsatz der Mittel im Blick behalten, welche Digitalisierungsprojekte nach ihrer Umsetzung zu nachhaltigen Einsparungen bzw. Optimierungsmöglichkeiten (u. a. beim Personaleinsatz, im Bereich staatlicher Förderungen, im Gesundheitswesen) führen.

5.2.4 Herausforderungen und Risiken im Bereich der Landesbeteiligungen

Nicht nur bei der NORD/LB (siehe hierzu auch Abschnitt III Nr. 4), sondern auch bei weiteren Beteiligungen des Landes stellen sich Fragen

⁴⁸ Nds. GVBl. 2018, S. 120.

zur wirtschaftlichen Entwicklung und damit zusammenhängenden Risiken bis hin zu einem künftigen Bedarf für Kapitalzuführungen.

Dies betrifft zum einen die Auswirkungen des unmittelbaren Einbruchs der Geschäftstätigkeit wie etwa bei der Deutschen Messe AG und der Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH. Zum anderen kommen wegen der erwarteten schweren Rezession auf die gesamte Breite der Beteiligungen von der Volkswagen AG über die Salzgitter AG bis hin zur Porzellanmanufaktur Fürstenberg massive Herausforderungen hinsichtlich Umsatz und Gewinnerwartungen bzw. Restrukturierung hinzu. Ferner ist die Gewährträgerhaftung des Landes für die Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank zu betrachten. Vor dem Hintergrund der im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie ausgereichten Kredite ist hier Transparenz über die vom Land übernommenen bzw. bestehenden Risiken von hoher Bedeutung.

Die Landesregierung und der Landtag sollten das Haushaltsaufstellungsverfahren für eine Bestandsaufnahme und für die Herstellung von Transparenz bezüglich der Herausforderungen für die Landesbeteiligungen nutzen.

5.2.5 Gesamtkonzept zur künftigen Struktur der Hochschulmedizin

Die Landesregierung verfügt nach wie vor über kein haushaltswirtschaftlich tragfähiges Gesamtkonzept zur künftigen Struktur der Hochschulmedizin in Niedersachsen.

Neben der seit Jahren offenen Frage, wie die Finanzierungslücke für die Neubauten der Medizinischen Hochschule Hannover und der Universitätsmedizin Göttingen in Höhe von bis zu 3 Mrd. €⁴⁹ geschlossen werden kann, ergeben sich weitere Finanzierungsrisiken im Zusammenhang mit dem geplanten Ausbau der Studienkapazitäten an der European Medical School der Universität Oldenburg: Nach dem ge-

⁴⁹ Jahresbericht 2019, S. 103 „Finanzierungslücken beim Neubau der Hochschulkliniken“.

genwärtigen Planungsstand benötigt die Hochschule für Baumaßnahmen im Bereich der medizinischen Forschung und Lehre zusätzliche Finanzmittel in Höhe von mindestens 140 Mio. €. Der bauliche und infrastrukturelle Investitionsbedarf der Kooperationskrankenhäuser wird mit rd. 500 Mio. € beziffert. Bereits vor der Covid-19-Pandemie und mithin unter stabilen haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen war ungeklärt, wie die vorgenannten Zusatzbedarfe finanziert werden sollen. Durch die sich aktuell dramatisch verschlechternde Haushaltslage erhöhen sich die Finanzierungsrisiken signifikant.

Die Landesregierung muss zeitnah ein Gesamtkonzept für die Hochschulmedizin in Niedersachsen erstellen und festlegen, welche Hochschulen und Ausbaumaßnahmen im Sinne einer Priorisierung vorrangig zu berücksichtigen sind. Eine Fortsetzung dieser konzeptionellen Untätigkeit würde dazu führen, dass an den betroffenen Universitäten nur improvisierte Notlösungen etabliert werden könnten, die weder dem Ausbildungs- und Forschungsstandort Niedersachsen noch den Anforderungen an eine sachgerechte Krankenversorgung entsprechen würden.

5.2.6 Chancen für Optimierungen im Förderbereich nutzen

Bei Fördermaßnahmen handelt es sich um freiwillige Leistungen. Sie bieten sich daher zur Hebung von Einsparpotenzialen besonders an.

Nach dem aktuellen Subventionsbericht des Landes Niedersachsen⁵⁰ betragen die Subventionen und Zuwendungen im Jahr 2018 insgesamt rd. 1.103 Mio. €. Für die Jahre 2019 und 2020 betrug der Ansatz für die Subventionen und Zuwendungen 1,4 bzw. 1,7 Mrd. €. ⁵¹ Der LRH weist in seinen Jahresberichten regelmäßig auf Optimierungs- und Einsparpotenziale im Förderbereich hin und unterrichtete bereits mehrfach den Ausschuss für Haushalt und Finanzen über Prüfungserkenntnisse in diesem Bereich, zuletzt im Jahr 2019.

⁵⁰ Subventionsbericht 2019 - 2023, S. 5.

⁵¹ Ohne Zuwendungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie.

Der LRH stellte bei der Prüfung einzelner Fördermaßnahmen u. a. wiederholt fest, dass es bei den Förderungen an klaren Zielvorgaben⁵² und abschließend an Erfolgskontrollen⁵³ fehlte. Erfolgskontrollen sind zwingend erforderlich, um einen wirtschaftlichen und effizienten Mitteleinsatz zu kontrollieren und den Handlungsbedarf für die Zukunft zu definieren. Ferner ergab die Überprüfung von Förderrichtlinien, dass sich Fördertatbestände überschritten⁵⁴, es an ressortübergreifenden Abstimmungen fehlte und Förderungen aus reinen Landesmitteln parallel zu Förderungen des Bundes oder der EU angeboten oder fortgeführt wurden.

Zugleich nahm die Anzahl der Förderinstrumente in vielen Bereichen, wie z. B. im Bereich der Land- und Forstwirtschaft sowie in den Bereichen des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes in den letzten Jahrzehnten infolge der zuletzt günstigen finanziellen Entwicklung der Haushalte der EU, des Bundes und des Landes stark zu. Historisch gewachsene Fördermaßnahmen wurden weitgehend unverändert fortgeführt. Zahlreiche neue Förderungen kamen hinzu. Der mit der administrativen Abwicklung der Fördermaßnahmen verbundene Verwaltungsaufwand stieg stark an und führte über die Jahre zu einer dauerhaften Steigerung der Personalausgaben.

Infolge der finanziellen Belastungen durch die Covid-19-Pandemie und nicht zuletzt wegen der Auswirkungen des Brexits dürften sich die finanziellen Rahmenbedingungen in der kommenden EU-Förderperiode absehbar deutlich verschlechtern. Gleichzeitig bleiben die Herausforderungen im Hinblick auf eine Verbesserung des Natur- und Umweltschutzes und im Hinblick auf eine nachhaltige Anpassung der Land-

⁵² Z. B. Jahresbericht 2019, S. 207 „Misslungener Erschwernisausgleich für Grünland“; Jahresbericht 2017, S. 100 „Aktionsprogramm ‚älter, bunter, weiblicher - Wir gestalten Zukunft! - eine kleinteilige und unwirtschaftliche Förderung“; Jahresbericht 2017, S. 107 „Trotz 30 Jahren Anschubfinanzierung - keine zusätzliche interdisziplinäre Frühförderung“.

⁵³ Z. B. Jahresbericht 2019, S. 171 „Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse ohne Erfolgskontrolle“; Jahresbericht 2018, S. 151 „Sprachförderung im Elementarbereich - Konzentration auf das Wesentliche“; Jahresbericht 2018, S. 184, „Förderung des ökologischen Landbaus nicht ordnungsgemäß?“.

⁵⁴ Jahresbericht 2019, S. 94 „Mehrfachförderungen wohlfahrtspflegerischer Aufgaben“.

und Forstwirtschaft an die Folgen des Klimawandels sowie an geänderte gesellschaftliche Erwartungen (z. B. im Bereich des Tierwohls und des Verbraucherschutzes) hoch. Nicht zuletzt ist es Aufgabe des Landes, für die Einhaltung der einschlägigen EU-rechtlichen Vorgaben zu sorgen und Anlastungen der EU (wie bei der Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie) durch gezielte Maßnahmen abzuwenden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der LRH, alle laufenden Fördermaßnahmen im Vorfeld der neuen EU-Förderperiode auf den Prüfstand zu stellen und einer umfassenden Erfolgskontrolle zu unterziehen. Angesichts der Vielzahl der bestehenden Herausforderungen für die Zukunft sollte eine ressortübergreifend stärker abgestimmte Prioritätensetzung erfolgen, die sich auf transparente und nachvollziehbare Zielsetzungen konzentriert. Dabei sollte die effektive Ausschöpfung erreichbarer Drittmittel des Bundes und der EU im Vordergrund stehen und eine flankierende Förderung ausschließlich aus Landesmitteln zur Entlastung des Landeshaushalts kritisch hinterfragt werden. Der Mitteleinsatz sollte auf deutlich weniger Fördermaßnahmen konzentriert werden, die eine hohe Wirksamkeit versprechen und den Verwaltungsaufwand nachhaltig reduzieren.

5.2.7 Risiken der Finanzierung von Maßnahmen der Kindertagesbetreuung

Das Land Niedersachsen fördert in einem erheblichen Umfang Maßnahmen der Kinderbetreuung. Die Ausweitung der Beitragsfreiheit, die größere Nachfrage nach Betreuungsplätzen und der gestiegene Betreuungsumfang führten zu einem deutlich höheren Finanzvolumen. Dieses stieg von rd. 1,2 Mrd. € im Haushaltsjahr 2019 auf rd. 1,4 Mrd. € im Haushaltsjahr 2020.⁵⁵ Für die Planungsjahre 2021 bis 2023 wird eine weitere Steigerung auf jährlich rd. 1,6 Mrd. € erwartet.⁵⁶ Der Bund trägt mit Zuweisungen im Rahmen der Investitionsprogramme und mit Mitteln aus dem „Gute-Kita-Gesetz“ (526 Mio. €) zur Finanzierung bei. Die Mittel werden weit überwiegend als Finanzhilfen

⁵⁵ Vgl. Haushaltsplan 2020 – Kapitel 07 74 Tageseinrichtungen für Kinder.

⁵⁶ Vgl. Mittelfristige Planung Niedersachsen 2019 - 2023, S. 89.

nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) sowie in Form von Zuwendungen und ähnlichen Leistungen ohne Rechtsanspruch eingesetzt.

Für die zukünftige Finanzierung ist von erheblichen Risiken auszugehen:

- Die Mitfinanzierung des Bundes nach dem Gute-Kita-Gesetz läuft zum Ende des Jahres 2022 aus. Die Bereitstellung weiterer Bundesmittel ist offen.
- Es ist davon auszugehen, dass weitere Mittel für Maßnahmen zur Schaffung von Krippenplätzen erforderlich sind. Mit der zusätzlich begonnenen Förderung von Betreuungsplätzen für ältere Kinder besteht die Gefahr, dass der Einsatz weiterer Mittel auch für solche Projekte gefordert wird.
- Zudem ist zu erwarten, dass aktuell befristete freiwillige Leistungen, z. B. die Gewährung von Billigkeitsleistungen für die beitragsfreie Betreuung von Kindern in der Kindertagespflege und für die Erhöhung der Finanzhilfepauschalen, dauerhaft zu gewähren sind bzw. von den kommunalen Spitzenverbänden eingefordert werden.

Der zunehmende Finanzierungsbedarf und die Vielfalt der Fördermaßnahmen erfordern es, die für die Betreuung von Kindern maßgebenden Standards und die Förderung des Landes durch entsprechende Regelungen im KiTaG zusammenzuführen, dort auf den notwendigen Umfang zu begrenzen und nur in Ausnahmefällen zusätzliche freiwillige Leistungen zu gewähren. Eine solche Konzentration auf das Wesentliche ist in jedem Fall effizienter als die derzeitige für alle Beteiligten unübersichtliche und kaum nachvollziehbare „Förderstruktur“.

5.2.8 Lehrkräfte von administrativen Aufgaben entbinden

Im Schulbereich stieg die Zahl der Lehrkräfte auch in den vergangenen Jahren stetig. Gleichzeitig erhöhte sich die Zahl der Pädagoginnen und Pädagogen, die nicht vor der Klasse stehen, im Zeitraum 2008 bis 2018 von 9,05 % auf 15,5 %.⁵⁷ Dies entspricht einem Volumen von 10.000 Vollzeiteinheiten. Ein wesentlicher Anteil der nicht originär unterrichtlichen Tätigkeiten bezieht sich auf administrative Aufgaben, die auch von Verwaltungspersonal wahrgenommen werden könnten.

Der LRH regt an, das gegenwärtige System der Gewährung von Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden umfassend zu evaluieren. Ziel muss es sein, Lehrkräfte, die administrative Tätigkeiten ausüben, durch Verwaltungspersonal zu ersetzen. Darüber hinaus ist zu untersuchen, ob auch die Fachberatung für neue Technologien zumindest teilweise von Beschäftigten mit einer insoweit einschlägigen Berufsausbildung übernommen werden kann.

Hildesheim, 25.05.2020

Niedersächsischer
Landesrechnungshof

Dr. v o n K l a e d e n

S e n f t l e b e n

P a l m

V o l l m e r

M a r k m a n n

D r . L a n t z

⁵⁷ Rechnerischer Anteil der nicht für Unterricht genutzten Regelstunden sämtlicher Lehrkräfte an allgemein bildenden Schulen in den Jahren 2008 und 2018 lt. Haushaltsplamentwurf für das Haushaltsjahr 2020: Vorwort zum Einzelplan 07 (Kultusministerium), Tabelle F.